

ONOREVOLI COLLEGI !

### UN DPEF DI RINVIO

*Le mancate scelte.*

Il Documento di programmazione economica e finanziaria 2006-2009 è utile per valutare quanto il Governo ha fatto finora e quanto si impegna a realizzare da qui alla fine del suo mandato. Per quanto riguarda la valutazione dell'operato del Governo, il quadro tracciato dal DPEF è inequivocabile: negli ultimi quattro anni sono peggiorati tutti gli indicatori economici; la crescita del Pil è stata debolissima, lo 0,5 per cento in media, fino ad arrestarsi del tutto nel 2005; mentre l'economia mondiale ha conosciuto una ripresa negli ultimi due anni, l'Italia continua a perdere competitività, la quota delle nostre esportazioni sul commercio mondiale si è ridotta ed è adesso di circa un punto più bassa che un decennio fa. Anche la crescita dell'occupazione sembra entrare in una fase di decelerazione.

Per quanto riguarda il futuro, il DPEF è troppo vago. Se presenta saldi di finanza pubblica più realistici che in precedenza, non dice nulla su come intervenire; se afferma che il risanamento dei conti può avvenire solo con interventi strutturali e che bisogna ridurre evasione e sommerso, non c'è nessun impegno esplicito in questa direzione.

Del resto, come credere a un Governo che si è caratterizzato per una offerta di condoni mai vista? Come credere a un Governo sotto il quale il surplus primario, dopo le revisioni Eurostat, si è ridotto dal 4,5 per cento del Pil del 2000 allo 0,6 per cento del 2005?

La vera natura del documento è il rinvio delle misure per rimettere in ordine i nostri conti pubblici alle scelte del prossimo Governo.

È vero, il DPEF indica cinque classi di intervento come prioritarie (opere pubbliche, maggiore libertà d'impresa, alleggerimento del carico fiscale, difesa del potere d'acquisto delle famiglie e qualità della spesa) ma allora perché su queste cose non si è intervenuti prima? Inoltre le proposte sono vaghe e indefinite.

Con questo Documento il Governo oscura, quindi, lo stato reale della finanza pubblica nazionale — più grave di quanto si ammetta —, ribadisce le linee guida del precedente DPEF, indica coperture fittizie, al fine di crearsi qualche margine per operazioni elettorali. Sono a malapena presenti i « titoli », degli interventi, ma essi sono così generici da poter ottenere l'adesione di tutti o quasi.

Inoltre, le versioni sui contenuti veri della manovra divergono significativamente sull'entità della riduzione Irap (non specificata nel DPEF), delle spese per lo sviluppo, delle agevolazioni alle famiglie, e soprattutto sulle coperture finanziarie.

Il ministro Siniscalco ha ribadito che la manovra in ogni caso sarà essenzialmente una manovra di rientro dal deficit eccessivo con poche risorse per interventi mirati per la crescita: « *manovra netta e manovra lorda tendono a coincidere* ». Nella versione del DPEF trasmessa al Parlamento, peraltro, non c'è l'esplicita esclusione del ricorso a *una tantum* e condoni fiscali, in funzione dell'aggiustamento della finanza pubblica. Una esclusione che, invece, era stata più volte annunciata ed era presente in una prima versione del testo. Nel DPEF il governo si limita a dire che « l'aggiustamento della

finanza pubblica avverrà in modo strutturale», mentre lo stesso Ministro Sini-scalco, durante la sua audizione parlamentare, non ha escluso il possibile ricorso alle una tantum.

Il DPEF, oltre ad essere molto reticente sui reali impegni e sugli interventi previsti, è anche carente per quanto riguarda alcuni elementi essenziali, previsti dalla l. 468/1978. In particolare, sono assenti per il periodo 2006-2009 specifiche previsioni programmatiche in termini di fabbisogno e di determinazione dell'ammontare degli interessi sul debito.

#### *L'occultamento della verità.*

Il documento ammette solo parzialmente il reale stato dei conti pubblici. Ammette però che esso non è addebitabile all'andamento dell'economia: le tabelle del DPEF dicono, infatti, che il saldo primario strutturale (al netto del ciclo) si è ridotto dal 2001 al 2005 di quasi un punto di Pil.

Se le previsioni saranno rispettate finiremo con il 4,3 per cento di disavanzo nel 2005; pur assumendo una crescita a tassi sconosciuti negli ultimi anni (1,5 per cento) per i prossimi cinque vedremo crescere il nostro debito pubblico, ridurre il saldo primario a zero, e ad avere un disavanzo vicino al 5 per cento del Pil.

Ma, ancora una volta, non si rinuncia a fare propaganda quando si afferma che:

« l'impostazione di politica economica rimane quella tracciata nel DPEF dello scorso anno »,

« in particolare, il tetto alla spesa introdotto con la legge finanziaria 2005 permette la riduzione graduale della spesa pubblica e dell'indebitamento », che infatti sono cresciuti come mai era accaduto negli ultimi anni.

la crescita dell'occupazione (che peraltro si è fermata) è merito del buon funzionamento della riforma del mercato del lavoro varata in questa legislatura », mentre è opinione condivisa dagli studiosi

che il « merito » è semmai della regolarizzazione degli immigrati.

« il Governo ha aumentato in maniera strutturale la spesa per investimenti in infrastrutture », affermazione che è l'esatto contrario della realtà come certificato dalla Corte dei conti, e così via.

Ed è proprio la Corte dei conti (nel corso dell'Audizione in Parlamento sul Dpef) a sostenere che « l'andamento dell'economia e dei conti pubblici propone motivi di seria preoccupazione » perché « oltrepassa la soglia che sarebbe giustificata dallo sfavorevole andamento del ciclo » e conferma il « deterioramento strutturale intervenuto nell'ultimo quinquennio ».

Così, per nascondere le proprie responsabilità in materia di finanza pubblica ed economica, il Governo, nel DPEF, presenta i dati confrontando il 2004 con il 1995, oppure con il 2000 od il 2001, a seconda delle sue convenienze statistiche; così facendo occulta il peggioramento sensibile di praticamente tutti gli indici economici da quando il centrodestra è al governo del paese.

Abbiamo provato, viceversa, a confrontare i risultati delle politiche del centro-sinistra con quelli del centrodestra:

*Nel DPEF si afferma che il debito si è ridotto dal 110,9 per cento nel 2001 al 106,6 per cento nel 2004.* In realtà il debito era il 122,6 per cento nel 1996 e si era ridotto al 110,9 nel 2001, mentre è previsto crescere nuovamente al 108,2 nel 2005 (sempre che vadano in porto dismissioni per 15 miliardi di euro negli ultimi mesi dell'anno).

*Nel DPEF si afferma che « il tasso di disoccupazione è sceso dal 10,1 per cento del 2000 all'8 per cento del 2004 » e che « dal 2001 ad oggi gli occupati sono aumentati di circa 1.100.000 unità ».* In realtà, il tasso di disoccupazione era pari all'11,2 per cento nel 1996 e al 9,1 per cento nel 2001. Il numero degli occupati è aumentato di 1.276 mila unità nel periodo 1996-2001 e di 800 mila unità dal 2001 al 2004.

*Nel DPEF si afferma che i problemi dell'Italia sono dovuti alla bassa crescita, il cui tasso medio è stato pari all'1,4 per cento nel periodo 1995-2004. In realtà scindendo i periodi, si riscontra che la media di crescita del periodo 1996-2001 è stata dell'1,9 per cento, mentre la media 2001-2004 è stata dello 0,9 per cento (incluso il 2005, per il quale si prevede una crescita zero, sarebbe pari allo 0,7 per cento).*

*Nel DPEF si afferma che la spesa per interessi era pari all'11,5 per cento del Pil e che nel 2004 è scesa al 5,1 per cento. In realtà, il grosso della riduzione è stato realizzato negli anni dei governi di centrosinistra: nel 1996 il peso degli interessi era ancora pari all'11,5 per cento ed è stato ridotto fino al 6,5 per cento del 2001.*

*Nel DPEF si afferma che tra il 1995 e il 2004 l'incidenza della spesa corrente primaria è cresciuta del 37 per cento al 39,3 per cento. In realtà, tutto l'aumento è avvenuto negli ultimi anni: tale spesa era pari al 37,6 per cento nel 1996 e al 37,9 per cento nel 2001. Negli anni successivi è stata pari, rispettivamente al 38,5 per cento, al 39,4 per cento e al 39,3 per cento.*

*Nel DPEF si afferma che le spese in conto capitale (« che hanno un importante ruolo propulsivo sull'economia ») sono passate dal 3,9 per cento del 2000 al 4,4 per cento del 2004. In realtà, esse erano già pari al 4,4 per cento del Pil nel 2001 (mentre nel 1996 ammontavano al 3,8 per cento del Pil).*

*Nel DPEF si afferma che la spesa totale sul Pil si è ridotta dal 53,2 per cento del 1995 al 48,5 del 2004. In realtà, ancora una volta, il grosso della riduzione è avvenuta negli anni fino al 2001: a questa data infatti, il peso sul Pil delle uscite totali ammontava al 48,8 per cento (ma era il 46,6 per cento nel 2000).*

*Nel DPEF si afferma che « la pressione fiscale è cresciuta dal 42,2 per cento del 1995 al 44,5 per cento nel 1997. Nel 2004, la pressione fiscale è scesa al 41,7 per cento ». In realtà, la pressione fiscale è*

scesa dal 42,5 per cento del 1996 al 42,2 per cento del 2001.

## UN PAESE CHE NON CRESCE

*La crescita zero.*

La parola che il Presidente del Consiglio non voleva pronunciare è stata detta dall'Ocse. Le previsioni allarmanti sull'economia del nostro Paese e sui nostri conti pubblici coinvolgono anche istituti governativi italiani come l'Istat e l'Isae.

L'Ocse calcola un Pil per l'anno 2005 con il segno meno (-0,6 per cento): non accadeva da 12 anni.

Altri istituti hanno pronosticato la « crescita zero ». Per l'Isae (che dipende dal MEF) il Pil sarà pari a -0,1 per cento; per il ref., « anche un valore negativo sembra possibile »; per il Centro studi di Confindustria, « i dati sono peggiori delle peggiori previsioni...va a picco la propensione all'acquisto dei beni durevoli »; per il centro studi di Banca Intesa, « la crescita 2005 sarà probabilmente negativa »; così i ricercatori di Unicredit che hanno azzerato la previsione di crescita del Pil 2005.

Ma il ristagno in realtà dura da 4 anni: 2001, + 1,8 per cento; 2002, + 0,4 per cento; 2003, + 0,3 per cento; 2004, +1,2 per cento.

Il Mezzogiorno è tornato dopo 7 anni (escludendo il 2000) a crescere meno del resto del paese: lo 0,8 per cento nel 2004 rispetto all'incremento dell'1,4 per cento del Centro-Nord e dell'1,2 per cento dell'insieme dell'Italia. A determinare tale rallentamento — secondo Svimez — la forte riduzione del tasso di crescita dei consumi finali interni.

Nella classifica della competitività dei diversi sistemi-paese, l'Italia, in un solo anno ha perso due posizioni slittando in 53° posizione (Germania e Francia sono rispettivamente al 23° ed al 30° posto). Negli ultimi 4 anni — afferma il rapporto Ocse — la competitività delle merci italiane è peggiorata del 25 per cento in termini di costo del lavoro relativi, contro perdite di

meno del 10 per cento sostenute da Germania e Francia.

L'euro non è dunque la ragione del nostro declino. L'adozione dell'euro ha eliminato alcuni fattori distorti di crescita, come le svalutazioni o i trasferimenti pubblici alle imprese. Ma il Paese non ha saputo, contemporaneamente, modificare la struttura della sua economia.

L'Italia è il malato d'Europa. Anche l'economia tedesca è ripartita (per il primo trimestre 2005, con un più 1,0 per cento; per la UE: + 0,5 per cento; per l'Italia: -0,5 per cento). La stagnazione che fino all'anno scorso accomunava i due Paesi risultava però da opposte tendenze, come ricordato anche da Tommaso Padoa Schioppa: in Germania forti esportazioni e bassi consumi interni, in Italia, l'inverso. In Germania un formidabile aumento di competitività, in Italia un calo quasi drammatico; in Germania investimenti e innovazione, in Italia, niente.

Dopo la crescita zero del 2005, il DPEF, raccogliendo una previsione della Commissione, prevede un incremento del Pil annuo del 1,5 per cento per il biennio 2006-2007. Questo incremento da solo vale un incremento di entrate di circa 9-10 miliardi.

I centri studi sono orientati verso un 0,9-1 per cento di incremento del Pil. Ma un incremento del prezzo del petrolio (c'è chi ipotizza quota 90 dollari al barile) potrebbe « costare » allo sviluppo quasi un punto di Pil. Dunque, anche per il 2006 ci potrebbe essere una crescita zero. In ogni caso, la valutazione è ottimistica e consentirà al futuro Governo di richiedere uno slittamento dei tempi di rientro.

Malgrado l'ottimismo di facciata lo stesso ministro Siniscalco ha tenuto a precisare all'Assemblea dell'ABI che: « l'aggiustamento dello 0,8 per cento del Pil (11,5 miliardi), dopo la Raccomandazione dell'Ecofin sulla nostra finanza pubblica, è al netto delle una tantum e del ciclo, pulito. Quindi se il Pil dovesse crescere di meno, non si dovrebbe inasprire l'intervento, ma potremmo accontentarci di uno 0,8 per cento strutturale ».

La Confindustria, oltre a prevedere un decremento del Pil per il 2005 (-0,3 per cento), prevede un incremento « tendenziale » del Pil per l'anno 2006 pari solo allo 0,8 per cento. Secondo il loro Centro Studi con un taglio di 5 miliardi dell'Irap, tale incremento potrebbe raggiungere l'1,2 per cento. Ammesso e non concesso che il taglio dell'Irap abbia di questi effetti, in ogni caso, i dati del CSC confermano che l'ipotesi di una crescita dell'1,5 per cento è ottimistica.

Le stime di Confindustria sono però a loro volta ottimistiche in quanto calcolate sulla base di una quotazione media del greggio stimata pari per il 2006 a 45 dollari al barile. Al contrario, tutto lascia prevedere che ciò non accadrà, in quanto i tre fattori decisivi che hanno spinto a quota 60 dollari la quotazione del barile permangono nel medio periodo: rarefazione geologica del petrolio convenzionale (quello di estrazione economica); presenza del terrorismo e di guerre permanenti per il controllo delle aree petrolifere; forte aumento della domanda dovuto alla crescita asiatica. Inoltre, la domanda è praticamente inelastica rispetto al prezzo (anzi, qualche economista sostiene che essa cresce al crescere del prezzo del barile). Il perseguimento della crescita da parte dei paesi emergenti e l'incremento della popolazione mondiale continuerà ad alimentare l'aumento della domanda a un tasso annuale dell'1,5 per cento. È finita per sempre, non l'epoca del petrolio, ma quella del petrolio a buon mercato.

Nel DPEF il Governo ha ritenuto di dover aggiungere una tabella con una previsione ancora più ottimistica di crescita del Pil pari al 2,5 per cento. Potremmo dire che manca l'ipotesi più realistica e di maggior consenso pari allo 0,9-1 per cento di crescita.

Invece, le previsioni di crescita, a partire da quelle relative all'anno in corso, sono tutte più pessimistiche rispetto a quanto ipotizzato dal DPEF:

A. da un'indagine del Sole-24Ore si desume che per l'87 per cento degli im-

prenditori italiani occorrerà attendere il primo semestre 2006 e oltre per la ripresa, con il rischio di un calo dell'occupazione;

B. in un loro rapporto, tre istituti governativi (Isae, Italia – Ifo, Germania – Insee, Francia) segnalano che l'Eurozona appare in frenata nel secondo trimestre 2005; forse non si avrà per l'anno 2005 un risultato così negativo come quello previsto dall'Ocse (-0,6 per cento), ma certo sarà già tanto raggiungere quota zero;

C. secondo Morgan Stanley, i segnali di un calo produttivo e di un indebolimento della domanda suggeriscono prudenza sulle prospettive;

D. l'Ufficio studi di Banca Intesa prevede per il 2005 un meno 0,2 per cento, e mette in luce il dato di maggio della bilancia dei pagamenti che segna un disavanzo di parte corrente pari a 3,1 miliardi contro il 1,3 miliardo di euro del maggio 2004. La situazione per l'Italia, che ha soprattutto un problema di competitività, resta preoccupante: continuiamo a perdere quote di commercio internazionale.

#### *Le ragioni della perdita di competitività.*

Le retribuzioni sono cresciute poco in termini reali. Semmai è troppo alto il costo del lavoro per unità di prodotto (Clup). Negli ultimi cinque anni il costo del lavoro per unità di prodotto in Francia e in Germania è diminuito, da noi è cresciuto di oltre il 12 per cento. Il Clup in Italia nel 2004 è aumentato del 2,3 per cento rispetto allo 0,9 per cento della Francia e alla diminuzione dell'1,3 per cento registrata in Germania. L'Ocse prevede, per il 2005, un aumento del Clup in Italia del 3,9 per cento a fronte di un 1,3 per cento in Francia e di una probabile diminuzione tedesca.

Negli ultimi cinque anni la produttività in Germania è aumentata del 10 per cento, in Francia del 12 per cento, in Italia è diminuita di quasi un punto e mezzo.

Le variazioni nella produttività totale dei fattori, che offrono una misura sintetica dei miglioramenti nell'efficienza produttiva – sottolineano in un loro documento R. Costi e M. Messori – sono state preoccupanti: se fra il 1993 e il 2002 in Italia questo indicatore è aumentato in media di circa l'1 per cento all'anno, nei primi anni del Duemila la sua dinamica è stata addirittura negativa.

Infine, non si può non sottolineare il peso del cuneo fiscale e contributivo: fatto « 100 » il salario netto, il costo medio per l'impresa è – incluso l'Irap – pari a 193, inferiore a quello tedesco (208), pari a quello francese (193), ma superiore a quello della Gran Bretagna (145).

Si noti infine che, fra il 1996 e il 2004, la quota delle esportazioni italiane nel commercio mondiale è passata dal 4,8 per cento al 3,8 per cento a fronte di una quasi invarianza nella quota delle esportazioni francesi e di un incremento di circa 1/2 punto percentuale di quelle tedesche.

#### *Esportazioni: quote di mercato (percentuali)*

| <i>Paese</i>    | <i>1996</i> | <i>1998</i> | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2004</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Francia         | 5,4         | 5,6         | 5,1         | 5,1         | 5,0         |
| Germania        | 9,7         | 10,0        | 8,6         | 9,5         | 10,1        |
| Giappone        | 7,8         | 7,2         | 7,5         | 6,5         | 6,3         |
| <i>Italia</i>   | <i>4,8</i>  | <i>4,5</i>  | <i>3,7</i>  | <i>3,9</i>  | <i>3,8</i>  |
| Regno Unito     | 4,9         | 5,0         | 4,4         | 4,3         | 3,8         |
| Stati Uniti     | 11,8        | 12,6        | 12,1        | 10,8        | 9,2         |
| Paesi avanzati  | 66,2        | 67,2        | 63,2        | 62,7        | 60,0        |
| Paesi emergenti | 33,8        | 32,8        | 36,8        | 37,3        | 40,0        |

*Nota:* stime

*Fonte:* Elaborazione su dati IMF-DOTS

L'insoddisfacente dinamica delle nostre esportazioni ha pesato negativamente sul tasso di crescita del PIL italiano. Il consuntivo Istat del primo trimestre 2005 segna un deficit di 4.520 milioni: il peggior risultato dal 1991 (2004, passivo di 2.711 milioni di euro). Gli analisti della Fonda-

zione Edison stimano che il 2005 si potrebbe chiudere con un deficit di 6 miliardi di euro, pari a 4 volte il saldo negativo dell'anno scorso, quando per la prima volta dopo una dozzina d'anni, la bilancia commerciale è risultata in deficit per più di 1.500 miliardi di euro.

La disoccupazione cessa di diminuire ed il suo tasso passa, secondo l'Ocse, dall'8,1 per cento del 2004 al 8,4 per cento per l'anno in corso.

Il nostro Paese con un tasso di occupazione globale del 57,6 per cento (2004) è lontanissimo dal traguardo di Lisbona previsto per fine 2005 (67 per cento). Ma anche dai risultati già raggiunti dai Paesi Bassi (73 per cento), ma anche dalla Spagna (61 per cento), dal Belgio (60,3 per cento) e perfino dalla Grecia (59,4 per cento).

C'è da sottolineare, infine, la precisazione dell'Istituto parigino. L'Ocse, infatti, afferma: « le nostre cifre potrebbero peccare di ottimismo ».

In tale situazione spetterebbe alla politica fiscale esercitare la sua funzione anticiclica e stimolare l'economia. Ma i conti pubblici vanno ancora peggio.

#### LA MANOVRA CHE NON C'È

##### *Il deficit.*

La nuova stima per il 2005, è pari al 4,3 per cento del Pil, rispetto al 2,9-3,5 per cento della trimestrale di cassa di aprile, calcolata assumendo la crescita pari allo zero e con misure una tantum pari allo 0,4 per cento del Pil (5,4 miliardi di euro). L'avanzo primario si riduce ulteriormente allo 0,6 per cento. Il deficit tendenziale per il 2006 è previsto pari al 4,7 per cento. In seguito alle revisioni Istat e Eurostat, il deficit è stato rivisto al rialzo per il 2001 (3,2 per cento), il 2002 (2,7 per cento), il 2003 (3,2 per cento) e il 2004 (3,2 per cento). Un deficit fuori linea con continuità, il che spiega l'apertura della procedura per disavanzo eccessivo. L'Ecofin ha approvato la Raccomandazione della Commissione che prevede un Piano di

rientro biennale al disotto del 3 per cento entro il 2007, attraverso una correzione del 1,6 per cento del Pil (26,3 miliardi di euro) da attuarsi almeno per lo 0,8 per cento (11,4 miliardi) nell'anno 2006 e per lo 0,8 per cento nel 2007 (14,8 miliardi). Il deficit programmatico diventerebbe pari al 3,8 per cento per il 2006, del 2,8 per cento nel 2007, e del 2,1 per cento nel 2008, nel 2009, del 1,5 per cento.

Il rapporto deficit/Pil — secondo il Centro studi ref. — dovrebbe assestarsi quest'anno al 4,6 per cento, leggermente al di sopra delle stime del governo, ma il prossimo anno lo stesso indicatore dovrebbe raggiungere, secondo le previsioni del ref., il 5,8 per cento. Da questi dati risulta — si legge nel rapporto del ref. — « una bassa probabilità di conseguimento del target del 3 per cento nel 2007 e un'eredità pesantissima nei conti pubblici trasmessa al prossimo governo ».

##### *Il debito.*

Il debito è in crescita dopo anni in cui era in discesa. Nel 2005 sarà del 108,2 per cento contro il 106,6 per cento del 2004. In realtà, senza correzioni in corso d'anno, il debito sarà pari a 109,3 per cento del Pil (1.510 miliardi). Privatizzazioni per 15 miliardi dovrebbero ridurre il debito a fine 2005 a 1.495 miliardi e dunque, appunto, a 108,2 per cento del Pil.

La Banca d'Italia ha comunicato che a fine aprile il debito era pari a 1.514,6 miliardi di euro, 13,5 miliardi in più rispetto al mese di marzo e 58 miliardi in più (+ 3,98 per cento) rispetto al dato dell'aprile 2004.

La crescita del debito tra 2004 (106,6 per cento — 1.440 miliardi di euro) ed il 2005 dovrebbe dunque essere pari a circa 70 miliardi di euro. L'avanzo primario è ridotto allo 0,6 per cento del Pil; mentre con i governi di centrosinistra raggiungeva il 5 per cento. Il fabbisogno è previsto pari a 65 miliardi contro i 50 del 2004 ed a fronte dei 44 miliardi previsti. Il rientro prevede privatizzazioni per 15 miliardi all'anno per scendere al 107,4 per cento

nel 2006 ed allo 105,2 per cento nel 2007. Il 100 per cento dovrebbe essere più o meno raggiunto nel 2009 (100,9 per cento). Ma secondo la Corte dei conti «*appare grave l'assenza di ogni indicazione sulle modalità con le quali si ritiene di conseguire tale impegnativo obiettivo*». Il programma di privatizzazioni, cessioni di crediti e di altre attività che era previsto dovesse ammontare a 100 miliardi in 4 anni (25 miliardi di proventi dalle privatizzazioni all'anno) subisce un netto ridimensionamento. Per il triennio 2006-2008 si prevedono operazioni per un ammontare di circa 45 miliardi. Con i 15 miliardi di vendite previsti a riduzione del debito 2005, si giunge a un totale di 60 miliardi. Sarà decisivo il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti anche se l'operazione si configurerà così come privatizzazione *sui generis*.

La Commissione prevede una spesa per interessi nel 2005 pari al 4,9 per cento del Pil destinata a crescere al 5 per cento nel 2006.

Si è detto che il debito dovrebbe diventare pari a 100,9 per cento del Pil nel 2009 (1.610 miliardi di euro). Se tuttavia sommiamo al debito previsto per il 2005, con un operazione approssimativa, i fabbisogni dei 4 anni successivi (così come indicati nel nuovo DPEF) e si sottraggono i 45 miliardi delle previste privatizzazioni, si ottiene un debito di circa 100 miliardi superiore all'obiettivo (1.710 miliardi).

Si legge nel DPEF, in merito ai provvedimenti da mettere in atto per fare scendere il rapporto Debito/Pil, una affermazione generica: tale decremento sarà assicurato «*dal programma di finanza pubblica, con effetti sia di competenza economica che di cassa*» e «*dalle privatizzazioni*». A tal proposito la Corte dei conti sostiene che «*mancano del tutto indicazioni sulle dimensioni delle dismissioni mobiliari necessarie per raggiungere l'obiettivo di debito, nel quadro programmatico che, nel 2009, prevede un recupero dell'avanzo primario fino al 3 per cento del Pil*».

Ma il DPEF ribadisce che «*le vendite di asset del settore pubblico andranno interamente a riduzione del debito*», ma anche

«*al finanziamento di altri asset strategici per lo sviluppo*».

La confusione è dunque sovrana.

*Il fabbisogno.*

Lo scorso DPEF vedeva il deficit di cassa (a legislazione vigente) crescere ogni anno per raggiungere nel 2008 quota 96 miliardi di euro. Il nuovo DPEF mostra un fabbisogno che, sempre a legislazione vigente, rimane stabile o piega spontaneamente verso il basso. Nel 2009 è, infatti, previsto pari a 63,6 miliardi (65,7 nel 2008, oltre 30 miliardi in meno rispetto alla stima di un anno fa). Nel 2005 è previsto pari a 65,19 miliardi (era previsto dal DPEF 2005-2008 per quel anno pari a 83 miliardi di euro). Nulla apparentemente giustifica il fenomeno poiché entrambe le rilevazioni sono a legislazione vigente, e non risulta siano state prese misure per abbattere il deficit di cassa più del disavanzo delle Amministrazioni. Nel DPEF si sostiene peraltro che «*La dinamica del debito è collegata all'evoluzione del fabbisogno di cassa che è previsto scendere sotto il valore dell'indebitamento netto, sia per gli effetti sulla manovra sia per l'andamento previsto di alcuni aggregati di finanza pubblica, quali la spesa per interessi, i debiti pregressi della ASL e i debiti di imposta, nonché una riduzione dei crediti dell'Italia nei confronti della UE.*». Sono leciti alcuni dubbi riguardanti il futuro della spesa per interessi, i debiti delle ASL nonché i debiti d'imposta. Questo ha indotto la Corte dei conti a sostenere che «*desta sorpresa la proiezione del dato relativo al fabbisogno di cassa*» e pertanto «*sarebbe fondamentale disporre di più analitiche informazioni circa le motivazioni che hanno indotto ad accogliere, nel DPEF, una proiezione »tendenziale« di fabbisogno così favorevole. Non è agevole ricostruire l'insieme di fattori che possono giustificare un così radicale mutamento di stime, non sembrando sufficienti quelli riferibili alle riclassificazioni imposte da Eurostat, alla sostanziale eliminazione delle*

*poste relative al ripiano dei debiti pregressi delle ASL e agli interessi sui buoni postali ».*

*Eppure i conti non tornano.*

Mettendo a confronto, come ha fatto la Cgil, i quadri tendenziali e programmatici del DPEF con le cifre contenute nei rapporti di consenso dei tre principali Istituti di ricerca economica (ref., Prometeia, Cer), emerge uno smaccato tentativo del Governo di « truccare » i tendenziali per costruire un quadro programmatico falsamente rispettoso delle raccomandazione della Commissione Europea. Emerge un rilevante scostamento soprattutto per la spesa corrente che è sottostimata rispetto alle previsioni ref., Prometeia, Cer, per circa 10 miliardi di euro nel 2006 e per circa 16 miliardi nel 2007. La sottostima, rileva lo studio della Cgil, è particolarmente vistosa per il pubblico impiego, cioè è largamente concentrata nella voce Redditi da lavoro dipendente (meno 8.008 milioni di euro nel 2006 e meno 10.411 nel 2007).

Secondo il DPEF la spesa per « redditi da lavoro dipendente della pubblica amministrazione » scende dai 157.838 milioni di euro del 2005 ai 154.450 milioni del 2006. I tre centri studi citati stimano viceversa un aumento di 7 miliardi. Le ipotesi sono dunque due: o il Governo non ha conteggiato gli aumenti contrattuali oppure intende licenziare qualche decina di migliaia di dipendenti pubblici. Il DPEF si limita a prevedere una riduzione dello 0,5 per cento del personale ed a valutare le retribuzioni pubbliche incorporando gli effetti connessi alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista.

Dubbi anche sull'entità della manovra di rientro in rapporto al Pil. Una manovra dell'1,6-1,8 per cento del Pil (0,1 per cento annuale deriverebbe da una diminuzione dei tassi di interesse sul debito) divisa in due anni non consente di abbattere il deficit 2007 al 2,8 per cento, ma lo lascerebbe sopra il 3 per cento.

**L'ANDAMENTO TENDENZIALE DELLA SPESA : DIFFERENZE FRA IL QUADRO UFFICIALE E LE PREVISIONI INDIPENDENTI**

|  | <i>DPEF 06-09</i> |             |             | <i>Consenso</i> |             |             | <i>DPEF - Consenso</i> |             |             |
|--|-------------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|
|  | <i>2005</i>       | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2005</i>     | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2005</i>            | <i>2006</i> | <i>2007</i> |
| TOTALE SPESE CORRENTI, NETTO INTERESSI | 555.538           | 568.190     | 583.060     | 553.503         | 578.159     | 599.217     | 2.035                  | -9.969      | -16.157     |
| - di cui REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE  | 157.838           | 154.450     | 156.200     | 155.432         | 162.458     | 166.611     | 2.406                  | -8.008      | -10.411     |
| SPESEA PER INTERESSI                   | 68.300            | 67.700      | 69.800      | 68.018          | 71.592      | 76.165      | 282                    | -3.892      | -6.365      |
| SPESE IN C/CAPITALE                    | 55.750            | 58.860      | 62.290      | 59.862          | 63.851      | 64.860      | -4.112                 | -4.991      | -2.570      |
| TOTALE SPESE                           | 679.588           | 694.750     | 715.150     | 681.383         | 713.602     | 740.242     | -1.795                 | -18.852     | -25.092     |

**I SALDI DI FINANZA PUBBLICA: QUADRO PROGRAMMATICO E PREVISIONI INDIPENDENTI**

|                                | <i>DPEF 06-09</i> |             |             | <i>Consenso</i> |             |             | <i>DPEF - Consenso</i> |             |             |
|--------------------------------|-------------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|
|                                | <i>2005</i>       | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2005</i>     | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2005</i>            | <i>2006</i> | <i>2007</i> |
| SALDO PRIMARIO                 | 8.634             | -100        | -50         | 8.362           | -2.470      | 2.491       | 272                    | 2.370       | -2.541      |
| - <i>In % del Pil</i>          | 0,6               | 0,0         | 0,0         | 0,6             | -0,2        | 0,2         | 0,0                    | 0,2         | -0,2        |
| INDEBITAMENTO NETTO            | -59.666           | -67.800     | -69.850     | -59.657         | -74.062     | -73.795     | -9                     | 6.262       | 3.945       |
| - <i>In % del Pil</i>          | -4,3              | -4,7        | -4,7        | -4,3            | -5,2        | -4,9        | 0,0                    | 0,4         | 0,2         |
| MANOVRA CORRETTIVA (% DEL Pil) | 0                 | 0,9         | 1,9         | 0,0             | 1,4         | 2,1         | 0,0                    | -0,5        | -0,2        |

L'atmosfera di ottimismo da parte del governo sulle prospettive dei conti pubblici italiani e sulle nuove possibilità che si aprono per la politica di bilancio a seguito della revisione del Patto di stabilità e crescita non è giustificata. La revisione del Patto sembra andare a vantaggio di paesi come la Germania e la Francia, paesi con un debito pubblico relativamente basso che potranno così superare la soglia del 3 per cento del disavanzo senza incorrere in sanzioni. Al contrario, la politica economica e fiscale italiana non può non fare i conti con i gravissimi squilibri di fondo della finanza pubblica in un quadro economico generale tendenzialmente recessivo.

L'incidente della mancata certificazione da parte di Eurostat dei dati contabili presentati dall'Italia in Europa per il 2004 dimostra la necessità di rendere più trasparente e omogenea la contabilità dei diversi aggregati (Stato, Settore statale, Amministrazioni pubbliche, l'ultimo dei quali costituisce il conto di riferimento dei trattati europei) e di conseguenza di risolvere la questione del divario fra fabbisogno e indebitamento.

Ma c'è anche da tenere presente la natura delle operazioni poste in essere dal governo in questi anni. Le misure adottate sono state, infatti, o non strutturali, fatte di condoni e una tantum; o dubbie e pericolose, come le famigerate operazioni di finanza creativa. Se talvolta sono effettivamente servite a generare effetti di cassa (ma frequentemente solo anticipando al presente incassi futuri), spesso queste operazioni sono servite esclusivamente a mascherare poste di bilancio e ritoccare i conti di fronte alla Commissione europea. Sono così arrivate le bocciature da parte di Eurostat, che ha rivisto in peggio i dati di finanza pubblica a causa della riclassificazione: delle cartolarizzazioni immobiliari Scip2; dell'anticipazione all'erario da parte dei concessionari d'imposta; dei finanziamenti di Ispa all'Alta velocità, considerati da Eurostat come debito delle pubbliche amministrazioni.

La recente Raccomandazione europea è piuttosto generosa nei confronti dell'Italia

per quanto riguarda le previsioni di crescita. Infatti, come le previsioni di crescita per la zona euro sono state riviste al ribasso — a causa del caro petrolio — fino all'1,6 per cento per il 2005 e al 2,1 per cento nel 2006, così quelle dell'Italia sono state fissate a zero per l'anno in corso e all'1,5 per cento per il prossimo. Il differenziale di crescita dell'Italia rispetto all'area euro dovrebbe quindi passare dall'1,6 per cento allo 0,6 per cento in un anno: una previsione benevola ma probabilmente di difficile realizzazione.

#### *La manovra per il 2006.*

Oltre ai dati già riferiti, la manovra *dovrebbe* (ma è lecito dubitarne) avvenire senza misure una tantum, con la riduzione delle spese (in particolare delle Autonomie) e con il recupero dell'evasione. In realtà, per quest'ultimo aspetto la formula è ambigua in quanto viene scritta come « ampliamento della base imponibile », termine che pur lasciando invariate le aliquote può precludere ad un aumento della tassazione (per lo più indiretta).

La manovra per il 2006 dovrebbe ammontare a 11,5 miliardi di euro, escludendo però le eventuali risorse necessarie per lo sviluppo e l'alleggerimento del carico tributario.

Cinque linee guida sono indicate nel documento:

maggiori investimenti nelle opere pubbliche;

liberalizzazione dei mercati e semplificazione della burocrazia;

meno tasse;

tutela del potere d'acquisto delle famiglie (tasso d'inflazione programmato: 1,6 per cento; quella reale nel 2004: 2,2 per cento);

maggior qualità dei conti pubblici (misure strutturali, controllo della spesa corrente).

La suddivisione delle risorse non è chiara:

alcune indiscrezioni prevedono un 4 miliardi per la riduzione dell'Irap nel 2005 (togliendo un terzo del costo del lavoro dall'imponibile), 1-1,5 miliardi per ridurre il cuneo fiscale per artigiani e piccole imprese, qualche spicciolo per il caro-affitti o per gli assegni familiari.

altri propendono per una riduzione dell'Irap per il 2005 limitato a 1,5 miliardi (togliendo una parte dei contributi dalla base imponibile) e 4-5 miliardi per finanziare e completare le opere pubbliche già cantierate, investimenti che avrebbero il vantaggio di funzionare da moltiplicatore (la cosiddetta « riscoperta di Keynes » con cui i media hanno titolato i pezzi sull'incontro del Ministro dell'economia con il Governatore).

Preoccupa la genericità delle coperture (lotta all'evasione, tagli alle spese) che dovrebbero, specie per quanto concerne i risultati della lotta all'evasione, essere contabilizzati a consuntivo. Il rischio vero è quello di spese in deficit solo formalmente coperte della cui copertura sostanziale si dovrà fare carico il prossimo Governo.

La lotta all'evasione dovrebbe rendere circa 3 miliardi ed altrettanti deriverebbero dal taglio dei trasferimenti alle Autonomie. Infine altri 3 miliardi verrebbero da interventi di razionalizzazione sui ministeri ed altri enti pubblici e delle loro spese correnti (consumi intermedi). Rimane ancora indefinito il piano per incrementare l'Iva ed, in alternativa, una maggiore tassazione sulle rendite finanziarie.

Per la tutela del potere d'acquisto delle famiglie, oltre a non meglio precisate misure per il controllo delle tariffe e dei prezzi di alcuni servizi, si accenna alla detrazione delle spese sostenute per gli affitti, ma anche per l'energia ed i trasporti. Non si capisce, peraltro, come si possa intervenire con la deduzione delle spese per l'affitto dall'imponibile Ire a favore di famiglie a basso reddito e dunque incapienti fiscalmente.

Sembra accantonato il tema del « quoziente familiare », sostanzialmente perché troppo costoso. Lo stesso Isae aveva infatti calcolato un costo dai 3,7 ai 18 miliardi di euro. L'ipotesi principale ipotizzava uscite per 7,8 miliardi con un beneficio per le famiglie che andrebbe dai 750 ai 1.500 euro.

#### *Il tetto del 2 per cento.*

Per l'aggiustamento di carattere strutturale del bilancio pubblico, il DPEF prevede il rafforzamento e il miglioramento della regola del 2 per cento. La regola sarebbe resa più aderente alle singole situazioni e sarebbero tenute in considerazione le priorità connesse a specifiche situazioni. Dovrebbero inoltre essere introdotti meccanismi di carattere premiale per le amministrazioni più virtuose.

La regola del 2 per cento è stata introdotta con la legge finanziaria per il 2005. Questa regola è stata presentata come mutuata dall'esperienza inglese, tanto da parlare di « *metodo Gordon Brown* », dal nome del Cancelliere dello Scacchiere, e costituisce un primo tentativo di seguire un approccio *top-down* (la decisione sul totale della spesa deve precedere le scelte allocative). Ma questo approccio richiede un sistema pluriennale di programmazione della spesa che contenga informazioni sulle tendenze del bilancio in assenza di nuove decisioni politiche.

In realtà, c'è un equivoco di fondo, che sia possibile ridurre la spesa, magari non sacrificando i servizi erogati ai cittadini, senza fare scelte allocative esplicite, senza cioè scegliere quali aree devono ridursi e quali crescere. Così il ruolo che emerge per l'autorità di bilancio dalla regola di una crescita uniforme della spesa pubblica al 2 per cento, è fissare un obiettivo puramente finanziario, un tetto alla spesa, lasciando ai centri di spesa, peraltro spesso privi di margini reali di autonomia, il compito di aggiustarsi. Presumendo che questo processo di aggiustamento porti all'individuazione e all'eliminazione degli sprechi.

Al contrario, nelle esperienze più evolute, l'approccio *top-down* serve soprattutto per definire le priorità della politica di bilancio, il che si traduce in una dinamica diversificata dei vari comparti di spesa. Sempre utilizzando come esempio il sistema inglese, la *Spending review* del 2004 ha programmato per il triennio 2005-2008 una crescita annuale in termini reali del 6,9 per cento per la sanità, del 5,7 per cento per l'istruzione, del 4,5 per cento per i trasporti, ma solo dell'1,4 per cento per la difesa e una diminuzione del 2,8 per cento l'anno per lavoro e pensioni.

Il 2005 è trascorso per metà e ancora non sembra che il « tetto » del 2 per cento sulle spese statali funzioni.

La prima a mostrare scetticismo sull'efficacia del provvedimento è stata la Corte dei conti, la quale ha affermato che la rigidità della spesa pubblica — quindi indifferente al vincolo del 2 per cento — corrisponde addirittura al 96,8 per cento del totale facendo la somma tra stipendi del personale, pagamento delle pensioni e spese per interessi. La formula del 2 per cento, in sostanza, si potrebbe concretamente applicare solo sulla rimanente quota del 3,2, decisamente poco per giustificare la rilevanza con cui fu presentato il provvedimento. La Corte avverte che difficilmente il « tetto » potrà produrre esiti incisivi di risparmio e, non a caso, sottolinea che i consumi intermedi sono previsti crescere nel 2005 del 3,6 per cento (0,9 per cento nella RTC), ben al di là del tetto del 2 per cento.

Per tacere del rischio di rimbalzo dei pagamenti troppo a lungo compressi e che finiscono per risalire (è accaduto con la legge « taglia spese ») negli esercizi successivi.

Anche il Governatore della Banca d'Italia ha sottolineato il fallimento della regola del tetto, dal momento che la spesa corrente, contrariamente agli impegni del Governo, non si è fermata al 2 per cento ma viaggia al 4,7 per cento.

Insomma, la morale è che un freno automatico e generalizzato non funziona, così come inutili si sono rivelati il famoso decreto « tagliaspese » e il decreto 168/04. Le misure

di contenimento della spesa sin qui adottate dal Governo si sono rivelate inefficaci: si è trattato esclusivamente di provvedimenti giustificati da situazioni di emergenza, che però possono funzionare solo nel breve periodo, mentre nel lungo non solo non producono risparmi ma probabilmente peggiorano la situazione. Esse, infatti, creano un clima di incertezza per le componenti della pubblica amministrazione (ministeri, Regioni, enti locali), producono disavanzi sommersi, ritardi nei pagamenti e conseguentemente aggravati di costi.

#### *L'utilizzo dello strumento DPEF da parte del Governo.*

La fissazione del DPEF come vincolo per la successiva legge finanziaria ha dato un contributo importante al risanamento finanziario realizzato dal nostro paese. Eppure, grazie all'operato dell'attuale Governo, da anni il DPEF è una scatola vuota dai contorni non ben definiti. Così, come ogni anno, si è riaperta la discussione sull'utilità dello strumento DPEF. « Documento da seminario » l'ha definito l'ex ministro Tremonti, che ritiene essenziali soltanto il Programma di stabilità europeo e la legge finanziaria (ma le cifre del DPEF sono quelle di riferimento per i programmi di stabilità europei).

Dal DPEF 2006-2009 emerge un quadro molto diverso da quello che veniva proposto fino a pochi mesi fa. Con l'ultima legge finanziaria le previsioni ufficiali davano il disavanzo 2005 al 2,7 per cento del PIL (e quello 2004 al 2,9 per cento), mentre la Trimestrale di cassa (fine aprile, poco meno di tre mesi fa) stimava un disavanzo 2005 compreso tra il 2,9 per cento e il 3,5 per cento.

Molte sono le cause di un peggioramento così rilevante: sopravvalutazione degli interventi di contenimento delle spese e di aumento delle entrate decisi in finanziaria, tagli di imposte effettuati senza coperture, pratiche contabili discutibili che non hanno superato il vaglio di Eurostat, ottimismo delle ipotesi macroeconomiche.

Come sono cambiate le previsioni per il 2005 da settembre ad oggi.

|  | Legge finanziaria 2005<br>(29 settembre 2004) | Relazione trim. cassa<br>(29 aprile 2005) | DPEF 2006-2009<br>(15 luglio 2005) |
|--|---|---|------------------------------------|
| Indebitamento AA. PP.<br>(per cento PIL) | -2,7  | -2,9/-3,5                                 | -4,3                               |
| Avanzo primario AA.PP<br>(per cento PIL) | 2,6   | 2,1/1,5                                   | 0,6                                |
| Debito pubblico (per cento<br>PIL)       | 104,1   | -   | 108,2                              |
| PIL reale (crescita)                     | 2,1   | 1,2                                       | 0,0                                |

Dalla ricostruzione dei DPEF degli ultimi anni emerge quanto segue:

*Luglio 2001.* Il primo DPEF di legislatura vedeva il Pil 2001 attestarsi al 2,4 per cento. Convinzione del Governo era che la spinta propulsiva che sarebbe derivata dalle sue politiche avrebbe consentito di conseguire un tasso di crescita costantemente superiore al 3 per cento. Ci si affidava alla riedizione della legge Tremonti, all'abolizione totale della tassa sulle successioni, al rientro dei capitali dall'estero, alla promessa di ridurre al 23 e 33 per cento le aliquote personali sul reddito, al contenimento della spesa corrente per circa l'1 per cento del Pil l'anno (impegni, questi ultimi due, non mantenuti). I risultati: la crescita si è fermata all'1,8 per cento, con il deficit che le recenti riclassificazioni Eurostat hanno collocato al 3,2 per cento del Pil.

*Luglio 2002.* A fronte di una previsione contenuta di crescita (1,3 per cento), il Governo rinviava agli anni successivi una ripresa consistente (tra il 2,9 e il 3 per cento). «Dopo il brusco rallentamento, la situazione oggi è caratterizzata da un forte miglioramento delle prospettive». Gli obiettivi erano ambiziosi: riformare il sistema fiscale, il mercato del lavoro, la previdenza, la funzione pubblica con la trasformazione dei ministeri in centri di responsabilità. I risultati: Pil 2002 allo 0,4

per cento, 2003 allo 0,3 per cento, con il deficit al 2,7 per cento nel 2002 e al 3,2 per cento nel 2003-2004. Il debito è risultato nel 2002 al 108,3 per cento del Pil, al 106,8 per cento nel 2003 e al 106,6 per cento lo scorso anno. A consuntivo, il primo modulo della riforma Irpef ha riguardato i redditi fino a 25mila euro, con la no tax area a quota 7.500 euro. L'obiettivo di una crescita 2003 al 2,9 per cento è stato largamente disatteso, è stata approvata la riforma del mercato del lavoro, mentre quella delle pensioni ha visto la luce nel 2004 (ma gli effetti a regime si avranno solo dal 2008).

*Luglio 2003.* Si rilanciava sulle riforme dell'istruzione, del lavoro e delle pensioni, sul potenziamento delle infrastrutture, condizione ritenuta indispensabile per ridare competitività all'intero sistema economico. Per effetto delle misure proposte dal Governo, il Pil sarebbe cresciuto del 2 per cento nel 2004, «con un'accelerazione progressiva nell'arco del triennio successivo». I risultati: lo scorso anno il Pil è cresciuto dell'1,2 per cento e quest'anno si prevede crescita zero, come documentato dal DPEF attuale.

*Luglio 2004.* Era il primo predisposto da Domenico Siniscalco. C'erano le ennesime revisioni al ribasso della crescita e al rialzo del deficit per l'anno in corso ma, al solito, si rinvia il miracolo agli anni suc-

cessivi. Il documento fondava il suo impianto su tre linee guida: credibilità, competitività, sviluppo. Per uscire dalla trappola della bassa crescita, si richiama nuovamente l'attenzione sugli interventi strutturali, con riforme economiche e sociali, fiscali e del Mezzogiorno, tra cui il riordino degli ammortizzatori sociali, la tutela del risparmio, la liberalizzazione e privatizzazione dei servizi, la riforma delle professioni. Tutte questioni che attendono ancora una risposta.

Se questo è il quadro ben si comprendono **i dubbi sull'utilità** di uno strumento destinato comunque a divenire sorpassato al momento della presentazione della Legge finanziaria. Eppure l'idea di un abbandono dello strumento DPEF non è molto convincente. Al contrario, non ci si dovrebbe limitare ai saldi di bilancio, ma si dovrebbe prestare **maggiore attenzione all'andamento dei principali aggregati di entrata e di spesa**, sia per l'anno in corso, che costituisce la base per le previsioni delle tendenze future, sia per il piano triennale/quadriennale programmatico. Ad esempio, non c'è attualmente nel Dpef una seria analisi sulla previsione tendenziale della spesa sanitaria o di quella pensionistica, né tanto meno una indicazione sulla previsione programmatica. Invece, solo dopo una disamina dei livelli delle principali voci di spesa e di entrata e delle relative variazioni è possibile formulare un giudizio sul governo, in merito all'attuazione delle sue politiche di settore, allocative e distributive, rispetto al quadro programmatico di legislatura.

Inoltre, sarebbe necessario fornire maggiore considerazione al **quadro tendenziale e programmatico delle Amministrazioni pubbliche disaggregato** per settori istituzionali. E questo per ragioni legate al delicato rapporto fra finanza pubblica e nuovo assetto costituzionale. Non bisogna dimenticare, ragionando di DPEF, Bilancio e Finanziaria, che gli ultimi due riguardano il bilancio dello Stato, il quale non esaurisce più il complesso della finanza pubblica. Parlamento e Governo centrale non sono gli unici centri

decisionali, mentre cresce (o dovrebbe crescere) l'autonomia in materia di entrate e di spese attribuita a Regioni e a enti locali. Il nuovo quadro richiede pertanto di rivedere l'intero modello di costruzione della politica di bilancio, anche prevedendo un coinvolgimento maggiore di questi enti nelle scelte che li riguardano. In concreto, il DPEF potrebbe diventare il documento che stabilisce e regola i **rapporti tra finanza centrale** (inclusi gli enti di previdenza) **e amministrazioni locali**. Conseguentemente, a giugno-luglio si avrebbe il quadro generale delle Amministrazioni pubbliche, distinto tra amministrazione centrale ed enti di previdenza da un lato e amministrazione locale dall'altro, all'interno del quale Stato centrale e governi regionali e locali possano fare in settembre le proprie scelte di bilancio. Si potrebbe così **restituire al DPEF la funzione originaria**, di esperienza progettuale del governo discutendone ampiamente in Parlamento ma anche interloquendo con gli altri attori economici sulle reale situazione del paese, al contempo contribuendo a risolvere le tensioni create con l'attuale modello (ossia quello con il quale le regole per la finanza decentrata vengono decise dal governo centrale nella legge finanziaria).

#### QUATTRO ANNI DI POLITICHE FALLIMENTARI

##### 1. *Le privatizzazioni.*

**A. L'Italia nel corso degli anni 90 ha compiuto un'imponente opera di privatizzazione** di beni e imprese in mano allo Stato o ad altri enti pubblici. Le dimensioni delle privatizzazioni italiane sono state imponenti, anche perché sino al 1992 lo Stato deteneva una quota significativa del sistema produttivo e finanziario nazionale. Nel 2004 l'Italia ha proseguito l'opera di privatizzazione, favorita anche dall'andamento positivo dei mercati azionari.

Ciononostante, lo Stato mantiene partecipazioni significative in alcune imprese chiave, molte delle quali operanti nei settori delle *public utilities*. Il Tesoro, in particolare, detiene direttamente il 20,3 per cento di ENI, il 31 per cento di ENEL, il 32 per cento di Finmeccanica, il 65 per cento di Poste italiane, il 100 per cento di Ferrovie dello Stato, il 62 per cento di Alitalia, il 99 per cento di RAI. Il Tesoro, inoltre, controlla col 70 per cento del capitale la Cassa depositi e prestiti s.p.a., la quale ha in portafoglio partecipazioni significative in alcune delle imprese prima enumerate: 30 per cento di ENEL, 30 per cento di ENI, Poste Italiane, Terna.

Per alcune di queste imprese (ma non per tutte, come risulta evidente pensando ai conti in rosso di Alitalia o della RAI) la ragione che induce il Tesoro a non cedere le sue partecipazioni è in primo luogo economica, nel senso che gli conviene indubbiamente di più tenere partecipazioni particolarmente redditizie piuttosto che cederle del tutto. I profitti ottenuti dalle *utilities*, sia in mano pubblica che privata, nel corso del 2004, infatti, sono stati particolarmente elevati in tutta Europa, così come il loro andamento borsistico. In Italia, ad esempio, ENEL ha guadagnato quasi il 31 per cento, Telecom il 23 per cento e Autostrade il 40 per cento.

Queste considerazioni, però, mettono in luce un problema significativo riguardante i pubblici servizi. Se è vero, come si è detto, che questi comparti in tutt'Europa hanno segnato notevoli rialzi, è parimenti vero che l'Italia si è distinta in questo senso e che il prezzo di taluni beni pubblici e, soprattutto, dell'energia elettrica e del gas risulta essere particolarmente elevato rispetto ad altri paesi. Questo fenomeno, probabilmente, è determinato dal fatto che *alle privatizzazioni non si è accompagnata una vera apertura dei mercati*.

**B. Il prezzo dell'energia elettrica per usi industriali è sensibilmente superiore alla media europea**, nonostante l'avvio della c.d. « borsa elettrica ». All'ingrosso, la

media aritmetica dei prezzi ufficiali dell'elettricità sul Mercato elettrico italiano tra il 1/4/2004 e il 31/12/2004 è stato pari a 50 euro/MWh, mentre nella maggior parte delle borse europee si attesta sui 30 euro/MWh (fonte: Autorità garante per l'energia).

Analoghe considerazioni possono compiersi riguardo al **prezzo del gas**, sulla base di un'indagine conoscitiva realizzata congiuntamente da GCM e AEEG nel 2004. Il differenziale di costo del gas in Italia rispetto ad altri paesi europeo (fino al 20 per cento in più per i consumi industriali, secondo un'indagine Prometeia) appare singolare: in Italia opera di fatto un solo soggetto, l'ENI, che è sia l'unico produttore che il principale importatore di gas, il quale ha costi di approvvigionamento sensibilmente inferiori a quelli di altri operatori e questo anche grazie al calmiere al prezzo delle infrastrutture imposto da AEEG. Di conseguenza, il differenziale di costo del gas dev'essere attribuito quasi esclusivamente a extra-profitti monopolistici di ENI.

**C. Un discorso a parte meritano le autostrade**. In questo settore, infatti, lo scostamento tra privatizzazione e liberalizzazione è stato particolarmente marcato. Attualmente, la rete autostradale italiana è gestita per l'86 per cento a pedaggio da 24 società concessionarie, tra le quali la più importante è Autostrade s.p.a., che gestisce il 52,5 per cento del sistema autostradale nazionale (esclusi i raccordi).

Il sistema concessorio delineato dalla l. 498/1992 ha creato evidenti sacche di rendita alle società di gestione, grazie anche alla scarsa deterrenza delle sanzioni per inadempimenti e all'assenza di un'autorità indipendente di controllo, nonostante la rete autostradale rappresenti uno dei più tipici monopoli naturali. Nei cinque anni 1999-2003, infatti, le concessionarie autostradali hanno incassato 16,7 miliardi di euro da pedaggi (al netto di Iva e Fondo di garanzia), ma hanno fatto investimenti per soli 3,7 miliardi. Nel caso della società Autostrade, ad esempio, coi