

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Nn. 1826 e 1827-A-bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE RIPAMONTI)

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 2002

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003) (n. 1826)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati l'11 novembre 2002

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 13 novembre 2002*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003
e bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005 (n. 1827)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati l'11 novembre 2002

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 13 novembre 2002*

S O M M A R I O

1. Due questioni di metodo	<i>Pag.</i>	3
2. L'andamento del debito pubblico	»	5
3. La manovra nel suo complesso	»	6
4. L'impiego del risparmio pubblico come fonte di copertura	»	8
5. La prevalenza delle « <i>una tantum</i> » nella manovra sulle entrate	»	9
6. L'articolazione della manovra sulla spesa dopo le modifiche della Camera dei deputati	»	12
6.1 Una valutazione complessiva	»	12
6.2. Gli incentivi agli investimenti e al Mezzogiorno	»	12
6.3. La finanza degli enti territoriali: patto di stabilità interno e sanità	»	18
6.4 L'ambiente, la salvaguardia e la messa in sicurezza del territorio e i beni culturali	»	22
6.5 Il comparto agroalimentare	»	25
6.6 Scuola, università, ricerca	»	26
7. Conclusioni	»	28

ONOREVOLI SENATORI. -

1. *Due questioni di metodo.*

La decisione di bilancio è regolata da un *corpus* normativo complesso che negli ultimi anni è stato oggetto di significative innovazioni. Tra queste particolare incidenza sulla sessione ha avuto la riforma del 1999 (legge 25 giugno 1999, n. 208) con cui è stato abolito il provvedimento collegato di sessione ed arricchito il contenuto proprio della legge finanziaria. La prima innovazione era volta a razionalizzare il processo, riducendo gli oggetti normativi sottoposti all'esame del Parlamento e rendendo più stringente l'esame del disegno di legge finanziaria. La regola per cui gli emendamenti al disegno di legge finanziaria devono necessariamente essere presentati alla Commissione bilancio, collegio politico, ma ristretto e fortemente caratterizzato dal punto di vista tecnico, prima dell'esame da parte dell'Assemblea avrebbe potuto, eliminato il collegato, finalmente dispiegarsi in pieno sull'insieme delle disposizioni recate dalla manovra, rendendo più stringente e penetrante lo scrutinio di ammissibilità (e di stralcio sul testo originario).

Le contraddizioni interne al Governo ed alla maggioranza hanno vanificato questa possibilità, lasciando nell'incertezza la Commissione bilancio della Camera che ha atteso invano le proposte emendative, presentate direttamente in Assemblea.

È un precedente molto negativo, che costituisce un elemento di «rottura» del percorso di razionalizzazione delle procedure e pone una ipoteca sul futuro della decisione di bilancio. In una recente discussione nell'Assemblea del Senato, il senatore Manzella aveva già sottolineato che l'esame in Commissione delle proposte legislative tende a divenire sempre più «un fenomeno interstiziale». Oggi possiamo estendere questo giudizio anche alla decisione di bilancio, in violazione di precise disposizioni previste nei regolamenti parlamentari che prescrivono l'esame preliminare e approfondito di ogni proposta emendativa.

La seconda innovazione, l'arricchimento del contenuto proprio della legge finanziaria, ha prodotto, nei primi tre anni di applicazione, alcuni problemi, riassumibili in una eccessiva dilatazione del suo contenuto normativo, e anche quest'anno stiamo assistendo allo stesso fenomeno. Era stato avviato un processo per razionalizzare questo aspetto, a partire dalle procedure informative delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento. Da queste sono scaturiti importanti atti di indirizzo nei confronti del Governo e, in Senato, anche specifici disegni di legge.

Ebbene, anche questa iniziativa è stata paralizzata dall'azione del Governo che, in spregio ad una prassi trentennale basata su un approccio *bi-partisan* guidato dal Parlamento per la definizione delle regole contabili, ha presentato e fatto approvare in tempi rapidissimi il decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, il cosiddetto «blocca-spese» che, violando l'articolo 81 della Costituzione, vanifica la potestà delle assemblee parlamentari di definire le allocazioni di bilancio.

Le discussioni e le decisioni che il Parlamento assumerà sui documenti finanziari valgono quest'anno meno degli anni precedenti. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 282 del 2 dicembre 2002, opera un taglio del 15 per cento sugli stanziamenti di competenza e cassa del 2002 e si rifletterà negativamente anche sulle scelte allocative che il Parlamento si avvia a definire.

Non si tratta di una astratta questione di rilievo contabile, connessa genericamente alla fissazione del limite all'impegno ed al pagamento, rappresentato rispettivamente dallo stanziamento di competenza e di cassa del bilancio. Non si tratta solo del depotenziamento, della parziale vanificazione - e già ciò costituisce un aspetto di notevole gravità - del vincolo autorizzatorio che il Parlamento conferisce annualmente al Governo (tale *vulnus* potrebbe peraltro essere ovviato operando direttamente sul progetto di bilancio in discussione).

In questi giorni ai soggetti in procinto di ricevere pagamenti dal bilancio dello Stato, relativamente a spese non obbligatorie al momento dello stanziamento in bilancio (ad esempio imprenditori che hanno, nell'ambito di contratti di programma, maturato dei contributi, sui quali sono stati peraltro calibrati i programmi di investimento) viene chiesto di sottoscrivere, per dare seguito al pagamento, una dichiarazione di accettazione del 90 per cento dell'importo dovuto, che diventerà presto l'85 per cento, poiché la restante parte deve considerarsi decurtata per effetto del decreto «taglia-spese». Si tratta di una procedura inaudita, destinata a produrre un contenzioso in cui l'amministrazione non potrà che soccombere, in quanto vengono violati veri e propri diritti. Come è stato rilevato nel parere di minoranza sulla risoluzione di cui al Doc. XII, n. 158, si è in questi casi di fronte a spese aventi «carattere sostanzialmente vincolato, con riferimento alla situazione giuridica riconosciuta in capo ai soggetti interessati».

Lo schema di decreto sui criteri generali per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo ai fini del controllo degli andamenti di finanza pubblica non si discosta dalla mera ripetizione di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge n. 194 del 2002, senza peraltro rispettarne il dettato. In particolare non è stata indicata, come si rileva nella richiamata relazione di minoranza, «l'entità dello scostamento previsto per il fabbisogno, né alcun elemento utile a valutare il contesto dei fattori che potrebbero determinare tale scostamento». Manca, in altre parole, il requisito formale, la relazione del Ministro dell'economia e delle finanze, e

quello sostanziale, l'effettiva realizzazione, riscontrabile in termini documentali, dello «scostamento rilevante dagli obiettivi indicati per l'anno considerato dal DPEF e da eventuali aggiornamenti», che costituiscono il presupposto per il successivo decreto di taglio.

Vista la loro stretta connessione con le regole che informano la decisione di bilancio appare utile sollevare a questo punto un rilievo su due disposizioni del testo in esame. Si tratta del comma 3 dell'articolo 20, che abroga una disposizione della legge 5 agosto 1978, n. 468, nella fattispecie il comma 7 dell'articolo 30, in aperto contrasto con la prassi e il regolamento del Senato che, al comma 3 dell'articolo 126 dispone addirittura lo stralcio nel caso di modificazione di «norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato», quando il testo è in prima lettura.

L'altra questione, di rilievo non secondario, riguarda l'articolo 62 del disegno di legge finanziaria, concernente banconote e monete, che, disponendo una anticipazione della Banca d'Italia al Tesoro sulle lire che non saranno, in base alle stime, presentate per la conversione in euro entro il 2012, viola il trattato di Maastricht che all'articolo 108, prevede esplicitamente che gli Stati nazionali non possano imporre, e che in ogni caso le banche centrali non possano in nessun modo subire, alcun intervento di sollecitazione e di imposizione di comportamenti. Inoltre, all'articolo 101, il trattato di Maastricht prevede esplicitamente che le banche centrali non possano in alcun modo aprire una linea di credito, di anticipazione, nei confronti degli Stati membri. Tali norme fanno sistema con le disposizioni che regolano la decisione di bilancio, collocandosi peraltro al livello costituzionale e non possono essere violate o eluse. Si pone quindi in entrambi i casi l'opportunità, anzitutto sotto il profilo del metodo, di eliminare queste norme.

2. *L'andamento del debito pubblico*

Il quadro programmatico presentato nella nota di aggiornamento del DPEF del 30 settembre indica la prosecuzione della flessione del rapporto tra debito e Pil, con il rinvio di un anno, dal 2004 al 2005, della discesa al disotto della soglia del 100 per cento. Questo dato viene messo in discussione dai centri di ricerca macroeconomica e dalla stessa Commissione europea che indica un profilo del debito italiano peggiore rispetto a quello prospettato dal Governo. In particolare nel 2002 viene rilevato un peggioramento del rapporto debito/Pil rispetto all'anno precedente, di 0,4 punti, per cui anziché il 109,4 si avrebbe il 110,2 determinando, per la prima volta dal 1994, una inversione di tendenza rispetto al *trend* decrescente, con pesanti ripercussioni in sede comunitaria.

Un problema sul livello del debito si pone anche per il 2003. Il nuovo valore programmatico, pari al 105 per cento del Pil risulta superiore di 0,5 punti rispetto all'analogo valore riportato nel DPEF di luglio. Come ha sottolineato il Servizio del bilancio della Camera «coerentemente il valore tendenziale di luglio potrebbe essere aggiornato ad un livello pari ad al-

meno il 109,2 per cento (rispetto al 108,7 previsto). Pertanto l'entità dell'intervento necessario per colmare il divario tra i due valori, equivalente a 4,2 punti di Pil, risulterebbe pari a circa 54,8 miliardi di euro». Ammesso e non concesso che l'effetto netto della manovra sul 2003 sia di 12,4 miliardi di euro e che si realizzino i 20 miliardi di privatizzazioni previsti dal DPEF, resta una differenza contabile non spiegata di 22 miliardi di euro.

A ben guardare i documenti governativi, questo dato appare anche sottostimato. Il saldo rilevante per valutare gli effetti sul debito pubblico è infatti il fabbisogno di cassa che negli ultimi anni ha superato l'indebitamento netto per importi rilevanti. I dati forniti dal Governo consentono solo una parziale ricostruzione degli effetti della manovra sul fabbisogno: quella derivante dall'articolato al disegno di legge finanziaria, da cui si evince un impatto di 8,8 miliardi, inferiore a quello sull'indebitamento netto, che è di 9,6 miliardi. Siamo quindi in presenza di uno scarto ancora più grande di quello rilevato, che dovrebbe indurre il Governo a correre ai ripari.

Il peggioramento del rapporto debito/Pil dell'Italia si verifica in una situazione in cui l'unione monetaria si appresta a porre ai Paesi membri vincoli più stringenti rispetto allo *stock* di debito accumulato. Si parla di quantificare l'avvicinamento al valore di riferimento, fissando al 4 per cento annuo la «misura sufficiente» ed il «ritmo adeguato» previsti dall'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea. A fronte di questo irrigidimento, che penalizza in particolare l'Italia, il cui debito è il più elevato dei Paesi dell'Unione, è prevista una maggiore flessibilità per i Paesi più virtuosi, che potranno applicare la *golden rule* escludendo gli investimenti dal calcolo del rapporto indebitamento/Pil.

Nel Programma di stabilità inviato nei giorni scorsi a Bruxelles si prevede che il rapporto debito/Pil relativo al 2002 possa beneficiare di una riduzione dell'1,7 per cento per operazioni finanziarie. Sarebbe utile conoscere l'esatta portata di queste operazioni, che indiscrezioni fanno coincidere con lo *swap* sui buoni del Tesoro poliennali (BTP) presso la Banca d'Italia, il cui effetto sarebbe quello di ridurre lo *stock* di titoli per 20 miliardi di euro. Quale è l'esatta configurazione di questa operazione? Quanto peserà, in termini di spese per il servizio del debito, sul bilancio? Che riflesso avrà sull'evoluzione del rapporto debito/Pil dei prossimi anni?

3. La manovra nel suo complesso

L'analisi degli effetti sull'indebitamento netto della manovra imposta con il disegno di legge finanziaria mostra una forte concentrazione sul primo anno, il 2003, in cui il miglioramento ipotizzato è di 12,4 miliardi di euro. Gli effetti sul 2004 e sul 2005, difficilmente ricostruibili sulla base dei dati forniti dal Governo, sono limitati o addirittura di segno negativo.

Il quadro tendenziale, che non viene indicato dal Governo nella nota di aggiornamento al DPEF, è ricostruibile in base ai dati forniti dalla Corte dei conti nell'audizione del 14 ottobre 2002 presso le Commissioni bilancio.

Manovra (miliardi di euro)			
	2003	2004	2005
Spese - tendenziale	625,5	654,7	672,7
Manovra	-5,9	-7,2	-5,5
Spese - programmatico	619,6	647,5	667,2
Entrate - tendenziale	592,6	611,8	638,5
Manovra	7,0	-2,7	-2,5
Entrate - programmatico	599,6	609,1	636,0
Indebitamento tendenziale	-32,9	-42,9	-34,2
(% Pil)	-2,5	-3,1	-2,4
Manovra	13,0	4,5	3,0
Indebitamento programmatico	-19,9	-38,4	-31,2
(% Pil)	-1,5	-2,8	-2,2
Obiettivi indicati dal Governo (% Pil)	-1,5	-0,6	-0,2
Ulteriori interventi necessari (% Pil)	0,0	-2,2	-2,0
Ulteriori interventi necessari (mld)	0,0	30,2	28,3
PIL	1.305,0	1.367,6	1.433,3

La tavola, che è stata costruita utilizzando i dati della Corte dei conti - che per il 2003 sono in sintonia con quelli del Governo -, mostra alcune incongruenze della proposta governativa. Se si considera attendibile il quadro tendenziale indicato dalla Corte e a questo si aggiunge l'effetto della manovra sull'indebitamento netto, si registra, per il 2004 e il 2005, un grande divario tra il dato programmatico risultante e gli obiettivi indicati dal Governo. A fronte dello 0,6 per il 2004 e dello 0,2 per il 2005 si avrebbero infatti valori pari rispettivamente al 2,8 ed al 2,2 per cento; di conseguenza, per approssimare il pareggio nel 2005 sarebbero necessari ulteriori interventi per 30,2 miliardi di euro nel 2004 e 28,3 miliardi di euro nel 2005 (circa 2 punti di Pil annui). Analoghe stime si evincono dai rapporti dei principali centri di ricerca (ad esempio Prometeia stima un profilo dell'indebitamento netto che, dopo il 2,1 per cento nel 2003, si attesta all'1,9 e all'1,6 rispettivamente nel 2004 e nel 2005).

Ci troviamo quindi di fronte, anche nel caso di accettazione delle ipotesi governative, ad un notevole squilibrio dei conti pubblici che, tamponato nel 2003 da interventi *una tantum* sul versante delle entrate (che incidono sul saldo per 7 miliardi di euro), si riapre negli anni successivi (in

cui si fanno sentire gli effetti permanenti degli sgravi fiscali). L'ipotizzata riduzione delle spese non riesce infatti, se non in minima parte, a compensare, il sensibile incremento tendenziale (del 4,7 per cento nel 2004 e del 2,7 nel 2005).

La non presentazione del quadro tendenziale da parte del Governo costituisce una grave carenza e pone un'altra questione di metodo che si aggiunge alle altre già sollevate: la trasparenza delle linee strategiche di politica economica e finanziaria che il Governo si propone di attuare. In un sistema maggioritario questo aspetto assume rilevanza cruciale e il suo mancato rispetto rischia di vanificare la decisione di bilancio. Il contrappeso al sovrappiù della maggioranza che legittimamente agisce per attuare il suo programma sta nella presentazione di un quadro di riferimento oggettivo, articolato per i principali settori, che indichi i meccanismi di passaggio da un aggregato all'altro (bilancio, settore statale, pubblica amministrazione) e da un saldo all'altro (saldo netto da finanziare, fabbisogno, indebitamento netto). Tutto ciò è assente, in questo caso più degli anni precedenti e, nelle richiamate risoluzioni delle Commissioni bilancio, erano state avanzate, prima dello «strappo» effettuato con il decreto «taglia-spesa», interessanti ipotesi di lavoro.

4. *L'impiego del risparmio pubblico come fonte di copertura*

Con la comunicazione del Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del regolamento è stata aperta il 14 novembre la sessione di bilancio in Senato e il disegno di legge finanziaria è stato dichiarato conforme alle regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente. Nel corso della discussione alcuni senatori dell'opposizione hanno denunciato un clamoroso conflitto, perlomeno sostanziale, con le suddette norme per l'utilizzo cospicuo, per 3,2 miliardi di euro, del miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge.

Non era mai accaduto che si impiegasse tale fonte di copertura in presenza di un saldo negativo e forse non lo pensava neanche il Governo, non immaginando una flessione delle entrate di 16,4 miliardi di euro per l'anno in corso. Ma tant'è, e la realtà non può essere esorcizzata con le dichiarazioni ad effetto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche perché nel campo della finanza pubblica il deterioramento dei conti è molto più agevole del risanamento. È opportuno quindi correre ai ripari, senza cercare capri espiatori, perché se i conti del 2001, come è stato sottolineato nella recente discussione su assestamento e rendiconto, sono ascrivibili alla responsabilità del centro-sinistra (e non sono poi così male, come si è visto), quelli del 2002 sono stati interamente determinati dal Governo in carica, che ha sostenuto irresponsabilmente previsioni di crescita irrealistiche, ha prodotto numerose leggi con carenti coperture finanziarie, ha suscitato nei cittadini il miraggio di condoni di ogni tipo che, come è noto, non stimolano il pagamento delle imposte.

Il risparmio pubblico del bilancio di previsione 2002 è positivo per 9,6 miliardi e dello stesso ordine di grandezza (più 8,2 miliardi) era quello del progetto di assestamento. Poi il richiamato calo delle entrate ha reso necessaria una correzione e il saldo ha cambiato di segno, attestandosi a meno 8,2 miliardi. Anche il progetto di bilancio per il 2003 a legislazione vigente, fondato su variabili leggermente più realistiche, presenta un risparmio pubblico negativo, pari a meno 3,9 miliardi di euro. Il «miglioramento» risulta quindi dalla differenza tra due numeri negativi (meno 8,2 e meno 3,9), ed è pari a 4,3 miliardi di euro; di questi 3,2 miliardi vengono utilizzati per coprire spese correnti introdotte con la legge finanziaria nel 2003.

È veramente clamoroso. Fino ad ora l'impiego del miglioramento del risparmio pubblico come fonte di copertura, verificatasi negli ultimi tre anni, era sempre avvenuta sulla base della registrazione di un margine tra due saldi positivi.

5. La prevalenza delle «una tantum» nella manovra sulle entrate.

Le maggiori entrate, principalmente di natura «una tantum», sono realizzate prevalentemente attraverso l'emersione di attività detenute all'estero (2 miliardi di euro nel 2003 nell'articolo 12 del disegno di legge) ed il concordato di massa (5,7 miliardi di euro nel 2003 e 1,8 nel 2004 nell'articolo 7), cui si aggiungono altre misure temporanee minori (adeguamento delle esistenze iniziali di magazzino e chiusura delle liti fiscali pendenti). A parte va poi considerata, sul versante delle entrate, la riduzione di 4,3 miliardi di euro nel 2003 (7,2 nel 2004 e 5,2 nel 2005) dovuta in gran parte agli sgravi fiscali per le famiglie.

Effetti delle disposizioni in materia di entrate (milioni di euro)				
	Articolo	2003	2004	2005
Modifiche struttura Irpef	2	-3.490,0	-3.548,0	-3.800,0
Effetti indotti sulla addizionale regionale	2.4	-214,0	-274,0	-265,0
Proroga ristrutturazioni edilizie	2.5	-9,0	-66,0	-61,0
Riduzione aliquota Irpeg da 35 a 34	4	-194,0	-2.603,0	-607,0
Riduzione dell'Irap	5	0,0	-963,0	-521,0
Concordato anni pregressi	7	5.759,0	1.865,0	0,0
Adeguamento delle esistenze iniziali di magazzino	8	128,0	120,0	93,0
Chiusura delle liti fiscali pendenti	9	85,0	6,0	0,0
Proroga agevolazioni settore agricolo	11	-423,0	134,0	-16,0
Emersione attività detenute all'estero	12	2.000,0	0,0	0,0
Totale		3.642,0	-5.329,0	-5.177,0

Le varie «una tantum», oltre alle considerazioni relative allo scarso contributo da queste recato ad un riequilibrio strutturale dei conti pubblici,

vanno esaminate rispetto alla loro capacità di riequilibrare i conti del 2003. Restringendo l'esame alle misure di maggiore impatto finanziario forti perplessità suscitano i 2 miliardi di euro previsti dal cosiddetto «scudo fiscale-*bis*». Come ha rilevato la Corte dei Conti nella richiamata audizione «con la prima fase della sanatoria svoltasi nel 2001 e nella prima parte del 2002 sono stati rimpatriati o regolarizzati capitali per un ammontare di 59,6 miliardi di euro, cui hanno corrisposto entrate per il fisco per 1.466 milioni di euro». Considerata la nuova aliquota, elevata dal 2,5 al 4 per cento, per realizzare il previsto obiettivo viene scontato un ulteriore rientro comparabile con quello della prima fase (50 miliardi di euro).

Tale importo appare sovrastimato, per la maggiore aliquota rispetto al primo condono fiscale, per la sovrapposizione con le altre misure di condono e per la possibilità, viste le numerose proroghe del primo, che si diffonda il «convincimento che questa non sia l'ultima occasione per potersi mettere in regola».

L'altra misura importante è il concordato con adesione, modellata sul precedente concordato di massa del 1994, che rivela come la fantasia non sembra essere la qualità principale del Governo di centro-destra, che ripropone, in ogni situazione, sempre le stesse ricette, nel caso in esame come per la «Tremonti-*bis*». La differenza con la situazione del 1994, che rende la portata reale della misura più limitata di quella prevista, sta nella presenza nell'ordinamento vigente di una serie di istituti all'epoca non esistenti, quali l'accertamento con adesione, il ravvedimento operoso, l'adeguamento dinamico agli studi di settore. Nonostante ciò viene ipotizzata una adesione pari a quella a suo tempo verificatasi, destando notevoli perplessità.

C'è forse l'idea, per superare questi indubbi elementi di incertezza, di trasformare la «catena delle sanatorie previste» in un condono tombale come quello del 1991, che produsse un gettito di oltre 18.000 miliardi di lire? A parte il profilo etico di un provvedimento simile, rispetto al quale Governo e maggioranza di centrodestra hanno in più di una occasione dimostrato di non avere molte preoccupazioni (basti pensare ad esempio allo sconcertante disegno di legge Atto Senato n. 1517 – la cosiddetta «Ciramina» – rinviata dal Presidente della Repubblica), l'ipotesi presenta notevoli problemi anche sul versante finanziario.

Gli effetti di un condono tombale non vanno sopravvalutati, come ha argomentato anche la Corte dei conti, in quanto l'adesione dipende dalla percezione che il contribuente infedele ha sia del rischio potenziale, sia della mancanza di alternative e, per entrambi i profili, la situazione attuale è molto diversa da quella del 1991. Allora c'era un deterrente penale, erano state abolite le deroghe al segreto bancario, dettati i principi di riforma del contenzioso e avviata la professionalizzazione dei giudici tributari. Oggi il sistema di accertamento e quello sanzionatorio è più garantista nei confronti del contribuente e l'amministrazione finanziaria ha migliorato l'orientamento all'utenza. Inoltre studi di settore, ravvedimento operoso e accertamento con adesione hanno contribuito a «ridurre drasti-

camente l'alea e i timori di un eventuale controllo fiscale». Da ultimo la depenalizzazione del falso in bilancio e l'esclusione della responsabilità illimitata degli amministratori di società hanno ristretto ulteriormente, oltre il dovuto, il rischio e l'onere di un improbabile accertamento.

Per questo un ennesimo condono, a parte i problemi etici, potrebbe rivelarsi un buco nell'acqua.

Gli sgravi fiscali per le famiglie sono stati annunciati come il primo modulo di una più vasta riforma fiscale che, come è noto, rappresenta la parte più rilevante del programma elettorale del centrodestra. Dopo il sostanziale rinvio dello scorso anno, lo sgravio fiscale proposto, appare molto al disotto delle promesse elettorali, e dovrebbe essere ulteriormente scontato per il 2003 delle riduzioni fiscali operate dal centrosinistra e sospese dall'attuale Governo. Con la legge finanziaria per il 2001 era stata disposta: per il secondo scaglione di imposta la riduzione dal 24 per cento del 2001 al 23 per cento nel 2002 e al 22 per cento nel 2003; per il quarto scaglione una riduzione di 0,5 punti nel 2002 e di altri 0,5 punti nel 2003 (dal 39 al 38 per cento); e altrettanto per il quinto scaglione (dal 45 al 44 per cento). La riduzione del gettito nel 2003 rispetto all'anno precedente sarebbe stata, in base alla relazione tecnica di allora, pari a 880 milioni di euro che, se detratti, portano l'impatto della proposta governativa relativa al 2003 da 3,4 a 2,6 miliardi. Questo minore importo deve essere inoltre ulteriormente scontato della mancata restituzione del *fiscal drag*, che anche quest'anno non viene prevista (e può essere stimata in 500 milioni di euro).

Prosegue l'attacco forsennato del Governo all'Irap, una importante imposta che il centrosinistra ha introdotto per dare alle regioni un importante tributo proprio. La riduzione graduale dell'imposta sarebbe dovuta avvenire inizialmente attraverso la riduzione dell'incidenza del costo del lavoro sulla base imponibile, ma la proposta governativa si muove in una direzione diversa: la maggior parte delle misure contenute non sono riconducibili a questo obiettivo, come conferma la relazione tecnica da cui emerge che su un gettito complessivo di 521 milioni di euro la quota imputabile alla riduzione del costo del lavoro è pari a poco più di 168 milioni. Ciò in contrasto, oltretutto con l'articolo 8 della delega per la riforma del sistema fiscale, che indica come prioritaria «l'esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro», con la risoluzione parlamentare di recepimento del DPEF 2003 - 2006 e il Patto per l'Italia.

La Camera ha prorogato fino al 30 giugno 2003 gli sgravi fiscali per le ristrutturazioni edilizie, misura introdotta dal centrosinistra che ha prodotto risultati positivi, svolgendo una importante funzione anticiclica per l'occupazione del settore e rendendo possibile un consistente intervento di recupero del patrimonio edilizio. Sono state introdotte però alcune limitazioni rispetto alla originaria misura: è stato ridotto l'importo massimo delle spese ammesse a detrazione (da 77 a 40.000 euro) e non è stato prorogato il regime di IVA agevolato al 10 per cento. Anche in questo caso vengono prorogate misure del centrosinistra, che evidentemente hanno prodotto risultati positivi, introducendo modifiche peggiorative.

6. *L'articolazione della manovra sulla spesa dopo le modifiche della Camera dei deputati*

6.1 *Una valutazione complessiva*

Gli interventi sulla spesa rappresentano la parte più rilevante delle disposizioni che formano il disegno di legge finanziaria, sia dell'articolato sia delle varie tabelle, e quella su cui si concentra l'esame parlamentare. Se si analizzano le leggi finanziarie approvate dopo la riforma del 1999 si nota una significativa crescita del contenuto normativo tra il testo originario e quello definitivamente approvato. L'accrescimento per certi versi eccessivo del contenuto proprio della legge finanziaria avviene però, è importante sottolinearlo, nell'ambito dei saldi inizialmente proposti dal Governo, segno evidente che le procedure vigenti, affinate nel corso degli anni, mostrano una generale tenuta.

Permane, come accennato all'inizio, il problema di organizzare meglio l'azione riallocativa del Parlamento, definendone con maggiore precisione il confine nel tentativo di decongestionare la sessione e riequilibrare la distinzione tra legislazione di spesa in corso di sessione e quella svolta nel corso dell'anno, sfruttando appieno le competenze delle Commissioni di merito, sulla base della cornice fissata con la decisione finanziaria. La premessa per attivare questo processo sta in primo luogo in una più attenta selezione delle priorità da parte del Governo, che spesso avanza proposte scarsamente ponderate e corredate di relazioni tecniche largamente insufficienti. Su questa base potrebbe innestarsi, sul versante parlamentare, una azione di razionalizzazione che, agendo sui regolamenti parlamentari, potrebbe portare ad un rafforzamento della procedura di stralcio e di ammissibilità e ad un percorso più certo per i provvedimenti collegati. Queste questioni, presenti nelle richiamate risoluzioni parlamentari delle Commissioni bilancio, hanno subito una battuta d'arresto con il decreto «blocca-spesa» che rispetto a queste necessità rappresenta un'inutile fuga in avanti, che allontana la soluzione dei problemi effettivi.

6.2. *Gli incentivi agli investimenti ed al Mezzogiorno.*

Si tratta della questione su cui si è maggiormente soffermata la discussione e l'azione emendativa della Camera. Le norme giunte all'esame del Senato risultano su questo aspetto particolarmente complesse, per il tentativo di dare una risposta alla controversa questione dei crediti di imposta, che ha suscitato forti proteste nel mondo imprenditoriale.

È utile partire dagli interrogativi che sono stati sollevati in questi giorni anche sulla stampa specializzata. Sono state incrementate le risorse destinate al Mezzogiorno o si è di fronte solo a rimodulazioni di stanziamenti esistenti? Sono stati rispettati gli impegni in merito assunti dal Governo con il Patto per l'Italia?

Non risulta agevole rispondere in modo diretto a queste domande per l'assenza di un quadro tendenziale trasparente, capace di esporre le risorse

allocate dai vari strumenti normativi, il livello degli impegni (da cui è possibile desumere l'ambito delle riallocazioni), le nuove risorse proposte.

Le tavole seguenti forniscono una ricostruzione sulla base delle informazioni disponibili:

Aree depresse: maggiori spese autorizzate dal ddl finanziaria per il 2003 (milioni di euro)						
Voce	Fonte	2003	2004	2005	2006 e succ	Totale
Fondo per le aree sotto utilizzate	art. 42	400	400	7.000		7.800
Fondo per le aree sotto utilizzate	emendamento Camera		250			250
Fondo incentivi alle aree depresse (488/92)	Tab. D	100	100	500		700
Fondo incentivi alle aree depresse (488/92)	emendamento Camera			250		250
Fondo agevolazioni per la ricerca (Dlgs 297/99)	Tab. D	20	40	40		100
Credito di imposta - investimenti	Art. 43 comma 3	-15	0	-229		-244
Credito di imposta - nuovi assunti	Art. 43 comma 4		-335	-250	510	-75
Intervento straordinario (64/86)	Tab. F - rimodulazioni		-200	-100	300	0
Totale aree depresse in senso stretto		505	255	7.211	810	8.781

Finanziamento e modulazione del fondo di rotazione per le politiche comunitarie (milioni di euro)						
Voce	Fonte	2003	2004	2005	2006 e succ	Totale
Fondo rotazione politiche comunitarie (183/87)	Tab. D	2.423	0	4.403		6.826
emendamento Camera	Tab. D	-113	0	-27		
emendamento Camera	Tab. D	-5				
emendamento Camera	Tab. E		-28			
Fondo rotazione politiche comunitarie (183/87)	Tab. F - rimodulazioni	-2.200	-2.664	4.864	0	0
Totale fondo rotazione politiche comunitarie		2.306	-28	4.377	0	6.826
Totale generale		2.811	228	11.588	810	15.607

Come si può osservare gran parte delle risorse sono concentrate nel terzo anno del bilancio pluriennale, di cui è nota la scarsa significatività, e potranno essere rimodulate nei prossimi anni, come già avvenuto nel passato. Il Patto per l'Italia risulta quindi rispettato solo formalmente (l'ammontare globale delle risorse è pari allo 0,66 per cento del Pil previsto per il 2003 e considerando anche i nuovi stanziamenti per il Fondo rotativo per le politiche comunitarie – che reca anche finanziamenti non destinati alle aree depresse – si ha un dato complessivo superiore del 10,8 per cento rispetto alle risorse aggiuntive della precedente finanziaria) e sarebbe largamente disatteso se si considerassero solo le risorse stanziato per il primo anno.

Le nuove risorse per il Fondo di rotazione hanno subito, rispetto alla manovra finanziaria precedente, una riduzione di circa 900 milioni di euro, pari all'11,6 per cento, che non sembra coerente, neppure formalmente, con il Patto per l'Italia. Inoltre le nuove risorse nette dopo le rimodulazioni, il rifinanziamento e gli emendamenti approvati dalla Camera, ammontano a soli 106 milioni di euro nel 2003, cui si aggiunge nel

2004 una riduzione importante delle risorse esistenti (tabella F), pari a 2,6 miliardi di euro.

Il quadro delle risorse aggiuntive per le aree depresse appare dunque molto modesto, e non può essere interpretato estensivamente facendo ricorso al concetto di impegnabilità (il numero 3 nell'ultima colonna della Tabella F). Chi afferma che possono essere avviate fin da ora le procedure amministrative per attivare l'insieme degli 8,8 miliardi di euro di nuove risorse stanziare non tiene infatti in conto che in grande parte si tratta di trasferimenti ad enti territoriali che nulla potranno fare prima della effettuazione del trasferimento il quale, per la gran parte dell'importo, si realizzerà nel 2005.

Il disegno di legge finanziaria si propone di agire anche sulle risorse già esistenti. L'articolo 42 del disegno di legge istituisce infatti un Fondo per le aree sottoutilizzate che dovrebbe consentire una gestione più flessibile ed efficiente di tutte le risorse destinate alle ex-aree depresse.

Fondo aree sottoutilizzate (milioni di euro)						
Descrizione	Norma di riferimento	2003	2004	2005	2006 ed oltre	Totale
Ex-intervento straordinario (legge 64/86)	legge 64/86	877,9	677,9	674,7	300,0	2.530,5
Autoimprenditorialità e autoimpiego	legge 488/99 (art.27 comma 11)	309,9	217,0			526,9
Fondo aree depresse (intese istituzionali di programma ed altri interventi) (**)	Legge 208/98 art.1, c. 1 e art. 73 legge 488/01	4.231,7	1.659,2			5.890,9
Credito di imposta investimenti (***)	Art. 43, comma 3	1.725,0	1.740,0	1.511,0	2.250,0	7.226,0
Credito di imposta nuovi assunti (****)	Art. 44	725,0	125,0	125,0	125,0	1.100,0
Credito di imposta nuovi assunti - stanziamenti di bilancio (*****)	cap. 3859 e 3861 del Ministero dell'economia	1.554,8	1.009,9	1.009,9		
Totale		7.869,5	4.419,1	2.310,7	2.675,0	17.274,3

Fondo Ministero attività produttive (art. 41 comma 3 ddl finanziaria)

Descrizione	Norma di riferimento	2003	2004	2005	2006 ed oltre	Totale
Incentivi alle imprese	legge 208/98	1.167,1	1.032,9	2.375,7		4.575,7
Incentivi alle imprese (*)	legge 488/92 - art. 1, comma 3	1.203,8	893,9	750,0		2.847,7
Programmazione negoziata		1.576,2				1.576,2
Totale		3.947,1	1.926,8	3.125,7	0,0	8.999,6

(*) di cui 100 nel 2003, 100 nel 2004 e 750 nel 2005 costituiscono nuove risorse

(**) Parte delle risorse relative al 2003 sono utilizzate per la copertura dei crediti di imposta per nuovi investimenti relativi al 2004 (DL 138/02)

(***) L'art. 43 del ddl finanziaria, inserito dalla Camera, ha rimodulato le risorse a legislazione vigente

(****) Per gli esercizi successivi al 2003, essendo la spesa pari a 125 milioni annui si determinerebbe una disponibilità rispetto alle risorse già iscritte in bilancio

(*****) Le disponibilità di bilancio per i crediti di imposta ammontano per il 2003, a 1.544,9 milioni di euro, di cui 545 destinati alla copertura del DL 209/02 (art. 2) e 1000,9 come limite al credito di imposta per nuove assunzioni (art. 5 DL 138/02)

Confluiscono nel Fondo le «risorse disponibili» delle leggi indicate nella tabella senza precisare cosa si intenda con tale denominazione. Sono incluse o meno le risorse già impegnate? Sono comprese le risorse «prenotate» (nel gergo amministrativo), ossia quelle per le quali è stata già definita la destinazione e in base alle quali sono state avviate procedure amministrative (bandi di gara, eccetera)?

Si tratta di aspetti che non vengono sciolti dal Governo e che fanno pensare alla volontà di avere voluto sommare l'esistente, il nuovo ed il futuro per totalizzare un grande ammontare di risorse, dal forte effetto mediatico.

Dall'articolo 41 emerge in generale un potenziamento del ruolo del CIPE che può effettuare una generale azione di riallocazione delle risorse, «rispettivamente allo stato di attuazione degli interventi finanziati o alle esigenze espresse dal mercato in merito alle singole misure di incentivazione». Di questa attività, che viene svolta sotto la diretta supervisione del Presidente del Consiglio (che non può delegare un altro ministro), viene informato ogni quattro mesi il Parlamento. Sempre il CIPE ripartisce con apposite delibere, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, sulla base di una azione di monitoraggio e, entro il 30 giugno di ogni anno, riferisce al Parlamento attraverso una relazione. Infine copia delle deliberazioni del CIPE relative all'utilizzo del Fondo «sono trasmesse al Parlamento e di esse viene data formale comunicazione alle competenti Commissioni».

Si accentua quindi un processo in atto da anni e sviluppato anche nella precedente legislatura, fondato sulla flessibilità delle procedure, la creazione di fondi unici, la responsabilizzazione dell'esecutivo nella attuazione degli interventi. Non si può non rilevare però in queste proposte una accentuazione in senso dirigitico e centralistico. La riallocazione delle risorse può tradursi in una paralisi delle procedure e in molti casi coinvolge enti territoriali, come le regioni, che potrebbero vedersi privati di risorse precedentemente assegnate. Anche in questo caso non si è entrati nel merito, individuando, come sarebbe stato possibile, ipotesi di riallocazione basati sui risultati, sulla velocità di spesa dei vari progetti.

Quale deve essere, in questo quadro, il ruolo del Parlamento? È sufficiente prevedere l'ennesima relazione annuale che andrà ad arricchire gli archivi delle Camere senza essere esaminata o la trasmissione delle decisioni, che arricchiranno forse gli archivi delle Commissioni parlamentari? La strada da percorrere è evidentemente un'altra e consiste nel dotare le Camere di idonei strumenti (strutture, competenze) al fine di rendere l'azione di indirizzo e controllo efficace e penetrante e nel definire con precisione, che non può esaurirsi nelle generiche indicazioni contenute nel comma 3 dell'articolo 42, gli elementi informativi, i tempi, le metodologie di informazione e di confronto sulle scelte di investimento.

Rispetto al testo originario la Camera ha previsto l'istituzione di un nuovo Fondo unico presso il Ministero delle attività produttive (di cui viene effettuata una ricostruzione nella parte seconda della tabella). Con esso si restituisce una sfera di competenze al Ministero delle attività pro-

duttive che nel disegno originario rischiava di essere travolto da quello dell'economia e delle finanze. Il parziale riequilibrio non risolve però il problema che la riforma dei ministeri, varata nella scorsa legislatura, ha lasciato aperto. Permane in altre parole una gestione «bicefala» degli interventi di investimento con molte, troppe sovrapposizioni, che andrebbero sciolte entrando nel merito, senza arrestarsi, come si verifica nella sessione di bilancio, alla dimensione finanziaria dei problemi.

Con gli articoli 43 e 44, introdotti dalla Camera, viene faticosamente definita una soluzione per l'annosa questione dei crediti di imposta, rispettivamente per le aree svantaggiate e per i nuovi assunti. La soluzione non appare definitiva, visto che un nuovo decreto-legge, il 12 novembre 2002, n. 253, è stato emanato in fretta e furia per impedire alle imprese di considerare nell'acconto di novembre i crediti sospesi, deprimendo così ancora il gettito del 2002, che costituisce ormai una vera croce per il Governo.

L'articolo 43 ha rimodulato le risorse a legislazione vigente, che sono state leggermente decurtate e solo in parte (5,7 miliardi di euro rispetto ai 7,2 allocati) vengono utilizzate per la finalità originaria, secondo quanto esposto nella tabella seguente.

Credito di imposta per investimenti (milioni di euro)								
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
Risorse destinate dopo la rimodulazione	Art.43.comma 3	1.725,0	1.740,0	1.511,0	1.250,0	700,0	300,0	7.226,0
Risorse utilizzate								
quota 2002 ante dl 138/02	Art 43, comma 1 lett. a)	450,0	250,0	250,0				950,0
quota 2002 post dl 138/02	Art 43, comma 1 lett. b)	249,5	304,5	261,0				815,0
quota 2003-2006	Art 43, comma 1 lett. c)	300,0	700,0	1.000,0	1.000,0	700,0	300,0	4.000,0
	Totale	999,5	1.254,5	1.511,0	1.000,0	700,0	300,0	5.765,0
quota 2003-2006 - centro nord (coperto mediante la riduzione del fondo capitale)	emendamento Camera	30,0	30,0	30,0				90,0

Lo stanziamento «simbolico» voluto dalla Lega per le aree del centro-nord introduce un elemento di distorsione, sintomo di irrisolte contraddizioni nella attuale maggioranza, rese ancora più evidenti dalla discussione forzata del disegno di legge costituzionale di riforma dell'articolo 117 della Costituzione, con cui il Senato è stato trasformato nella «sala delle risse» e si è riflesso negativamente sulla stessa sessione di bilancio, costringendo le opposizioni a presentare migliaia di emendamenti. Il limite strategico che emerge da questi «comportamenti sintomatici» è quello di non avere compreso che la questione meridionale non rappresenta un settore di intervento, ma una grande questione nazionale, che lo sviluppo del Sud non serve unicamente per migliorare le condizioni delle popolazioni che vivono in una zona del Paese, ma a creare le condizioni preliminari affinché il sistema Italia possa affrontare la sfida dello sviluppo sostenibile in Europa e nel mondo globale.

La vicenda dei crediti di imposta per i nuovi assunti fa emergere in modo emblematico il velleitarismo di chi cerca di regolare attraverso le disponibilità finanziarie la fruizione di diritti recati da norme sostanziali.

È la logica ispiratrice del citato decreto-legge n. 194 del 2002, che è destinato a scontrarsi con la realtà, come avverrà con il preannunciato decreto di taglio del 10 per cento, di cui si è detto.

Appare utile porre alcuni quesiti. I benefici concessi originariamente dalla legge finanziaria per il 2001 (800.000 vecchie lire mensili più 400.000 per gli assunti nelle aree svantaggiate fino al 31 dicembre 2003) erano realmente incompatibili con gli equilibri di bilancio, visto che le risorse da questo destinate per il 2003 a legislazione vigente ammontano ad oltre 1 miliardo di euro (e vengono non a caso in parte impiegate per altre finalità) e che nell'assestamento per il 2002 risultano 1,6 miliardi di residui passivi? È stato considerato che la misura in esame ha contribuito in modo rilevante alla crescita dell'occupazione nel 2001 e che attualmente si registra una sensibile flessione che sta riportando il Paese verso la crescita zero? La sospensione, attuata con il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, che ha inevitabilmente «spiazzato» i piani delle imprese beneficiarie, tradendo il loro affidamento, era l'unica azione possibile?

Si poteva evidentemente intervenire diversamente, facendo salvi i diritti maturati e stornando risorse da altri interventi, oppure introducendo meccanismi di rateizzazione, che avrebbero evitato l'attuale *caos* normativo. Il risultato finale è la significativa riduzione del contributo fiscale, che è stato prorogato fino al 2006 e il cui ammontare è stato quantificato in 125 milioni di euro annui (cui si aggiungono, nel 2003, 600 miliardi per il finanziamento della quota pregressa di assunzioni).

Tra le norme finalizzate al rilancio degli investimenti particolare interesse e preoccupazione desta l'articolo 52, sui fondi rotativi delle imprese, che trasforma il 50 per cento dei contributi alle imprese (concessi a decorrere dal 1° gennaio 2003, come ha precisato la Camera) in prestiti. Il problema che si viene a creare con questa innovazione normativa non è di poco conto, in quanto dovranno essere ridefinite tutte le procedure attuative, anche in sede comunitaria, e ciò produrrà un blocco, stimato dagli esperti del settore in 6, 8 o anche 12 mesi a seconda dei casi. Fortunatamente la Camera ha «salvato» la legge 19 dicembre 1992, n. 488, inclusi i patti territoriali, i contratti d'area e i contratti di programma, oltre ai contributi in conto interesse, per la pressione esercitata dal mondo produttivo, anche se, per mantenere immutato il risparmio associato, con grande fantasia, all'articolo in esame, è stata introdotta una disposizione, dai contorni indefiniti, che dispone, la riprogrammazione dei bandi previsti dalla citata legge n. 488 del 1992.

Anche in questo caso emergono un approccio dirigistico, fondato sul binomio Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia e delle finanze, a scapito delle amministrazioni di settore e si propongono soluzioni di carattere generale che prescindono dal merito, dall'analisi puntuale degli interventi, dei contesti, delle situazioni, che in genere richiedono soluzioni differenziate. A giudicare dall'impatto finanziario della disposizione, un risparmio di spesa in conto capitale per 1,4 miliardi di euro annui dal 2003 al 2005, non si comprende l'impulso che ne dovrebbe derivare per

gli investimenti. Al di là dell'inconsistenza della relazione tecnica, si tratta della consueta contrazione delle spese in conto capitale che si realizza quando gli equilibri finanziari sono incerti.

6.3. *La finanza degli enti territoriali: patto di stabilità interno e sanità.*

Il disegno di legge finanziaria per il 2003 rappresenta per gli enti territoriali un momento di transizione in quanto viene rinviata a provvedimenti successivi la determinazione delle relazioni finanziarie con il governo centrale. In particolare per le regioni si pospone al 30 giugno 2003 la definitiva determinazione delle aliquote delle addizionali e delle compartecipazioni su Iva, Irpef e accisa sulla benzina che in base al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, sarebbe dovuta avvenire entro il 30 settembre 2002. Per la stessa data viene inoltre fissato il termine per la definizione delle compartecipazioni a tributi erariali necessarie per sostituire il finanziamento dal bilancio dello Stato delle funzioni trasferite in base alle leggi Bassanini.

Forti limiti vengono introdotti all'utilizzo della leva fiscale da parte degli enti territoriali con la sospensione per regioni e comuni di modifiche alle addizionali Irpef, nonché, dopo l'esame della Camera anche Irap, deliberate dopo il 29 settembre 2002. Il gettito di tali addizionali è destinato a subire una riduzione che, per la sola addizionale regionale, è stimata in 214 milioni di euro nel 2003, 274 nel 2004 e 265 nel 2005, a causa della riduzione della base imponibile connessa alle modifiche dell'Irpef. Effetti di segno negativo sul gettito delle entrate proprie delle regioni hanno anche le disposizioni che introducono sgravi per l'Irap. Infine gli sgravi decisi per Irpef e Irpeg si ripercuoteranno sulle compartecipazioni delle regioni a statuto speciale.

Assistiamo quindi ad una azione del Governo che sembra voler ridefinire le relazioni finanziarie con gli enti territoriali sostituendo addizionali e tributi propri con compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Si tratta di un cambio di prospettiva, rispetto all'azione dei governi di centro-sinistra, che si muove in direzione opposta a quella di una responsabilizzazione finanziaria degli enti decentrati.

Modifiche alle entrate proprie degli enti territoriali (milioni di euro) - effetti sull'indebitamento netto				
	Articolo	2003	2004	2005
Addizione regionale Irpef	3	-214	-274	-265
Modifica Irap	3	-326	-813	-521
Agevolazioni Irap agricoltura	11.1	-326	150	0
Concordato Irap	7.1	393	153	0
<i>Entrate Sicilia</i>	<i>3.1b</i>	<i>-166</i>	<i>-221</i>	<i>-221</i>

Il progetto di legge finanziaria per il 2003 prevede un notevole contributo da parte degli enti territoriali alla riduzione dell'indebitamento

netto pari a 4,4 miliardi di euro nel 2003, 5,9 miliardi nel 2004 e 6,5 miliardi nel 2005, da conseguire principalmente attraverso due misure: il patto di stabilità interno e la mancata abolizione dei *ticket* sulle prestazioni diagnostiche e specialistiche prevista dalla ultima finanziaria del centrosinistra, quella del 2001, cui si aggiungono misure minori (incluse le varie forme di trasferimento per finalità particolari, che presentano un saldo complessivamente negativo).

Finanza degli enti territoriali: patto di stabilità interno e sanità (milioni di euro) - effetti sull'indebitamento netto				
	Articolo	2003	2004	2005
Patto di stabilità interno				
Regioni a statuto ordinario	17	-300,0	-600,0	-900,0
Regioni a statuto speciale	17	-100,0	-100,0	-100,0
Enti locali	17	-1.800,0	-1.850,0	-2.060,0
Totale patto		-2.200,0	-2.550,0	-3.060,0
Trasferimenti vari				
Sicilia contributo solidarietà nazionale	18.5	0,0	130,0	130,0
Friuli (modifiche a compartecipazione, devoluzione e mutui)	18.8, 18.9,18.11	-50,0	-85,0	-112,0
Trasferimento enti locali (tasso programmato inflazione)	19.1	-100,0	-51,0	0,0
Trasferimenti correnti agli enti locali (Fondo ordinario)	19.2	200,0	100,0	0,0
Fondo nazionale ordinario investimenti	19.4	40,0	20,0	0,0
Comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti	19.5	75,0	37,0	0,0
Contributi comunità montane	19.6	10,0	15,0	0,0
Fondo sviluppo investimenti enti locali	19.10	-500,0	-500,0	-500,0
Totale trasferimenti vari		-325,0	-334,0	-482,0
Sanità				
Spesa sanitaria Friuli-Venezia-Giulia	18.7	160	170	170
Aumento ticket per cure termali	37.1	-13,0	-13,0	-13,0
Ripristino ticket	37.2	-1.085,0	-2.169,0	-2.169,0
Sconto a carico farmacie	37.6	-141	-141	-141
Prontuario farmaceutico	37.9	-700	-700	-700
Totale sanità		-1.939,0	-3.023,0	-3.023,0
Totale complessivo		-4.464,0	-5.907,0	-6.565,0

La legge finanziaria per il 2001 prevedeva la riduzione del *ticket* sulla medicina specialistica e la diagnostica strumentale da 70.000 a 23.000 lire dal 1° gennaio 2002 e la sua completa eliminazione dal 10 gennaio 2003. Con la sua abolizione viene stimato un risparmio di spesa di oltre un miliardo di euro nel 2003, di 2,1 miliardi nel 2004 e 2,3 miliardi nel 2005, mentre con la riduzione del prezzo dei farmaci si realizza un risparmio di 0,7 miliardi di euro annui. Gli interventi minori in campo sanitario riguardano l'aumento del *ticket* per cure termali, ridotto con un emendamento approvato dalla Camera dei deputati da 70 euro a 50 euro

rispetto ai 35 attuali e un aumento delle quote di sconto sul prezzo dei farmaci praticato dai farmacisti sui medicinali di importo superiore a 25 euro.

La politica del Governo sulla sanità, come dimostra la ipotizzata reintroduzione delle mutue proposta nell'ultimo DPEF, nega il diritto alla salute dei cittadini e persegue la dequalificazione del sistema pubblico, come si evince dall'emendamento sul cosiddetto «pizzo» chiesto ai medici per operare liberamente al di fuori del sistema sanitario, caldeggiato dal ministro Sirchia e clamorosamente respinto dalla Camera dei deputati. Lo smantellamento della riforma attuata durante i governi di centro-sinistra non trova però contrari soltanto i gruppi dell'opposizione parlamentare, ma gli operatori del settore che sono ben decisi a resistere all'assalto della privatizzazione del settore.

Per le regioni il Patto di stabilità si conferma come un tetto alla crescita delle spese correnti, al netto di quelle per sanità, interessi passivi, programmi comunitari e funzioni trasferite con le leggi Bassanini, in misura non superiore al tasso di inflazione programmato. Con accordi specifici sarà stabilito il tasso di crescita della spesa per le regioni a statuto speciale. Permane quindi la «rottura» introdotta con la precedente legge finanziaria e superata in quella in discussione per gli enti locali, rappresentata dal passaggio dal controllo del disavanzo obiettivo, individuato nelle finanziarie del centro-sinistra, al controllo sulle spese. In tal modo l'autonomia dell'ente territoriale viene fortemente menomata, in quanto viene meno la possibilità di agire sul versante delle entrate, per garantire ai cittadini il livello di servizi ritenuto ottimale. Il Governo che a parole afferma di essere pienamente federalista riafferma in realtà il suo volto centralista quando affronta concretamente il rapporto tra i diversi livelli di governo.

Il risparmio derivante da queste disposizioni che, come si è verificato negli anni precedenti, presenta un forte grado di aleatorietà, è stimato in 300 milioni di euro per il 2003, 600 per il 2004 e 900 per il 2005 (per le regioni a statuto speciale 100 milioni di euro annui per ciascun anno del triennio).

Per i comuni al di sopra dei 5.000 abitanti e per le province il Patto di stabilità prevede per il 2003 un limite alla crescita del disavanzo, che non deve superare il risultato del 2001. Il vincolo è stato reso più stringente rispetto a quanto previsto dal testo originario, che consentiva un incremento rispetto al 2001 del 3,6 per cento. Per il 2004 il limite è fissato sul risultato del 2003 incrementato del tasso di inflazione programmato. Infine, a decorrere dal 2005 la Camera ha modificato l'obiettivo originariamente stabilito, prevedendo che il disavanzo non potrà essere superiore a quello risultante dall'applicazione al saldo del penultimo anno precedente di una variazione definita annualmente dalla legge finanziaria. Per l'anno 2005 la percentuale rispetto al 2003 è stabilita nel 7,8 per cento.

I risparmi previsti per il comparto degli enti locali ammontano a 1.800 milioni di euro nel 2003, 1.850 nel 2004 e 2.060 nel 2005. Nonostante le numerose modificazioni apportate dalla Camera, non sono state

registrate variazioni rispetto al testo originario e questo è un indice evidente del loro notevole grado di approssimazione.

La Camera dei deputati è intervenuta anche su un altro aspetto molto rilevante che è quello relativo alla definizione del disavanzo su cui commisurare gli obiettivi. Nel testo iniziale questo veniva calcolato come differenza tra entrate finali (al netto dei trasferimenti da enti pubblici, dei trasferimenti UE e delle riscossioni di crediti) e spese correnti (al netto degli interessi passivi, delle spese finanziate dalla UE e delle funzioni trasferite purché queste non eccedano i corrispondenti trasferimenti). La modifica intervenuta nell'altro ramo del Parlamento ha incluso nel calcolo del disavanzo le entrate e le spese connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate nei limiti dei corrispondenti finanziamenti, nonché le spese per acquisto di beni e servizi, originariamente escluse. Cade quindi, con l'approvazione di un emendamento proposto dal centro-sinistra, il vincolo relativo alla crescita della spesa per beni e servizi che nel testo iniziale non avrebbe potuto superare in termini nominali quella del 2001. Non ci sono più vincoli diretti sulla spesa corrente o su sue componenti che l'attuale Governo aveva introdotto nella precedente legge finanziaria (dove si prevedeva un limite del 6 per cento alla spesa corrente) e che quest'anno aveva riproposto solo per la spesa per beni e servizi. Tali vincoli limitavano fortemente l'autonomia degli enti territoriali, e che erano stati da questi fortemente criticati, restano ora, come già detto, solo per le regioni.

Le sanzioni in caso di mancato rispetto del Patto prevedono per le regioni, la mancata integrazione dei trasferimenti per la sanità previsti dall'accordo dell'agosto 2001 e per comuni e province il divieto assoluto di nuove assunzioni di personale, l'impossibilità di ricorrere a mutui per gli investimenti e la riduzione di almeno il 10 per cento delle spese per acquisto di beni e servizi. Per le regioni viene estesa anche alla inosservanza dei vincoli sul complesso della spesa corrente la sanzione già prevista per il mancato rispetto dei limiti alla spesa sanitaria. Ciò determinerà una drastica riduzione della spesa sanitaria anche a seguito di inadempimenti che con questa non hanno alcuna correlazione. La proposta è criticabile in quanto le risorse destinate alla spesa sanitaria sono configurate nel loro ammontare per rispondere ad un diritto fondamentale dei cittadini e non possono subire decurtazioni determinate da un'eccessiva spesa dell'ente regionale in altri settori. In altre parole il diritto alla salute, pur amministrato a livello regionale, deriva da un principio costituzionale che deve essere applicato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Le misure del Patto di stabilità interno ripropongono, con alcune variazioni che non incidono particolarmente sul contributo degli enti territoriali al miglioramento del saldo, quanto era stato già previsto negli anni precedenti. Per il 2003 ed il 2004 quindi l'incidenza del Patto dovrebbe essere quindi già incorporata nel quadro tendenziale e il risparmio andrebbe computato soltanto per il 2005. Data la rilevanza degli importi la questione non è irrilevante e rende ancor più evanescente il quadro programmatico proposto dal governo.

Il Patto di stabilità interno ha trovato, in questi cinque anni, nella legge finanziaria la sua sede di applicazione. La necessità del patto interno è evidente perché con l'ingresso nell'unione monetaria europea e l'attivazione del Patto di stabilità e crescita, il Governo nazionale deve rispondere per l'intera pubblica amministrazione del Paese sul rispetto degli obiettivi stabiliti. Ne consegue la necessità di individuare delle regole di ripartizione condivise tra i diversi livelli di governo, che non possono essere soggette alla annuale ricontrattazione della legge finanziaria, cui va riservata solo la fissazione degli aspetti quantitativi. La sede naturale in cui introdurre questi elementi di stabilizzazione, in cui stabilire le regole relative al saldo finanziario di riferimento, la definizione dell'aggregato, i procedimenti di concertazione, la definizione di incentivi e sanzioni ed il monitoraggio dei risultati, è la legge n. 468 del 1978, di cui vanno riformati i titoli IV e V, risolvendo così anche il problema rappresentato dalla necessità di superare l'istituto della tesoreria unica. L'insieme di questi aspetti è stato analiticamente affrontato dall'opposizione in uno specifico disegno di legge, l'Atto Senato 1548, all'esame della Commissione bilancio, che merita di essere esaminato al più presto.

6.4 *L'ambiente, la salvaguardia e la messa in sicurezza del territorio, i beni culturali*

La legge finanziaria per il 2003 dedica attenzione alle problematiche ambientali solo per apportare nuovi tagli agli investimenti, nel radicato convincimento che, per rimediare alle falle di bilancio causate dalla finanza creativa, si possono tagliare impunemente spese «inutili» come quelle per l'ambiente. L'emergenza idrogeologica, l'emergenza *smog* nelle grandi aree urbane, l'inaccettabile stato di manutenzione degli acquedotti e lo scarso livello di sicurezza del patrimonio edilizio, oltre alle vite umane perdute ogni anno, stanno lì a testimoniare come tale impostazione sia del tutto irresponsabile.

Questa finanziaria comporta una riduzione nel triennio degli stanziamenti destinati alla difesa del suolo (445 milioni di euro) alla protezione civile (oltre 300 milioni di euro nel triennio), agli enti parco (dopo un taglio del 10 per cento lo scorso anno) ma anche alla legge 7 febbraio 1992, n. 150, sulla Convenzione di Washington per le specie in via di estinzione.

Nessuna seria attenzione è dedicata ad un programma di messa in sicurezza del patrimonio edilizio nazionale. Eliminati alla Camera alcuni pericolosi tentativi di condono edilizio, puntualmente riproposti anche in Senato, sono state inserite all'ultimo momento alcune norme sulla prevenzione del rischio sismico per l'edilizia scolastica (mentre si ignorano le strutture sanitarie). L'articolo 50, ad esempio, prevede che il 30 per cento del Fondo rotativo per la progettualità venga riservato ad anticipazioni di spese per la redazione di studi e valutazioni d'impatto ambientale e di progetti ai fini dell'adeguamento degli edifici scolastici alla normativa anti-

smica. Considerato che il Fondo ammonta allo stato circa 27 milioni di euro, ne deriva che per la progettazione di interventi di messa in sicurezza antisismica delle scuole italiane saranno impiegati circa 9 milioni di euro. Il successivo articolo 59, al comma 20, prevede che nell'ambito del programma di infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, una somma non meglio precisata venga dedicata alla messa in sicurezza in generale degli edifici scolastici, seppure con priorità per quelli ricadenti nelle zone a rischio sismico.

È evidente la mancanza di una visione d'insieme del problema e manca anche un finanziamento adeguato e sistematico degli investimenti. In sostanza si pensa di sottrarre gli oneri per la progettazione ai fondi della cosiddetta «legge obiettivo» per metterli a carico del Fondo rotativo per la progettualità, nonostante la legge n. 443 del 2001 comprenda, in genere, sia il finanziamento dell'opera che quello della progettazione. Il meccanismo studiato appare assai confuso e tale da non consentire gli interventi immediati che sono necessari, come dimostrano i recenti crolli verificatisi in istituti scolastici. L'ammontare delle somme a disposizione per gli interventi concreti di messa in sicurezza degli edifici non viene specificato dall'articolo 59 ed anzi si rinvia la ripartizione delle somme ad una successiva deliberazione del CIPE su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, a valere su una imprecisata «quota parte» delle risorse di cui alla legge 1° agosto 2002, n. 166. Questa indeterminatezza è particolarmente grave se si pensa che solo per la messa in sicurezza delle scuole italiane è stimato dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) un fabbisogno di oltre 3 miliardi di euro.

Gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici, pur necessari, rischiano inoltre di essere inadeguati in mancanza della nuova mappatura del rischio sismico, che impone l'adozione di tecnologie e sistemi di intervento basati sul grado di vulnerabilità del territorio.

Non si prevede, in ogni caso, l'estensione del piano straordinario di messa in sicurezza all'intero patrimonio edilizio pubblico o privato, con particolare riferimento alle strutture sanitarie pubbliche, che potrebbe essere finanziato con parte delle somme dedicate a faraonici quanto inutili progetti come il Modulo sperimentale elettronico (M.O.S.E.) o il Ponte sullo Stretto. La difesa del suolo dal rischio sismico e dal dissesto idrogeologico dovrebbero assumere il carattere di infrastruttura strategica all'interno delle priorità di politica economica, con stanziamenti adeguati per il monitoraggio, la prevenzione e la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza del territorio.

Per quanto riguarda le bonifiche, si deve notare come la spesa rimanga sostanzialmente inalterata, segnando una lieve contrazione. In realtà, nel corso del 2002, si sono aggiunti nuovi siti all'elenco delle aree da bonificare. Pertanto le risorse effettivamente disponibili per ciascuno di questi siti risultano necessariamente ridotte. Manca, infine, lo stanziamento di risorse per la bonifica dei siti orfani per i quali non è stato possibile individuare il responsabile dell'inquinamento o comunque il soggetto obbligato per legge non ha provveduto alla bonifica.

La finanziaria 2003 «cela» anche altri «specchietti per le allodole». Mentre si prevede in tabella B ad accantonare 100 milioni di euro per la istituzione di un nuovo fondo speciale finalizzato al dissesto idrogeologico, largamente insufficiente rispetto all'emergenza della gestione territoriale del nostro Paese, contestualmente si opera un taglio di stanziamenti pari a 200 milioni di euro alla difesa del suolo. Vengono inoltre ridotte le dotazioni previste per il 2003 per settori quali: risorse idriche, attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, sul servizio idrico integrato e «risparmio idrico» (risorse assegnate dalla finanziaria 2000).

In materia di inquinamento atmosferico, va denunciato ancora una volta l'abbandono della tassazione delle emissioni di gas-serra, nonostante tale strumento sia previsto ed imposto dall'ordinamento vigente. Il Governo infatti, omette ancora una volta di attivare la *carbon tax*, che aveva prodotto effetti positivi nel 1999, garantendo un gettito significativo. L'introduzione definitiva della *carbon tax* e l'avvio della riconversione energetica del Paese in attuazione degli accordi di Kyoto (riduzione delle emissioni climalteranti entro il 2010) garantirebbero maggiori entrate e una significativa riduzione delle spese sul fronte dell'acquisto di prodotti energetici.

La legge finanziaria non prevede un aumento delle risorse destinate all'attuazione del Protocollo di Kyoto, recepito con la legge 1° giugno 2002, n. 120. In tal modo sarà difficile per l'Italia onorare l'impegno assunto con il Protocollo relativo al taglio delle emissioni inquinanti del 6,5 per cento rispetto al 1990. Manca, inoltre, un adeguato aumento della dotazione del Fondo per lo sviluppo sostenibile di cui alla legge 23 dicembre 2000, n. 388. Anzi, con l'articolo 57, si provvede a sottrarre un quarto della dotazione del Fondo per destinarla alle aree ad elevato rischio di crisi ambientale, precisando però che i fondi non saranno disponibili per tutte le aree esistenti, ma solo per quelle istituite dal 1° gennaio 2000.

Per quanto riguarda le aree protette, si deve registrare un ulteriore contrazione delle risorse di cui alla legge 28 dicembre 1995, n. 549. Tale riduzione, pari a circa il 2,5 per cento, va a sommarsi con l'effetto dei tagli disposti dalla legge finanziaria 2002 e con l'aumento delle zone inserite nell'elenco delle aree protette. Ne deriveranno, quindi, ulteriori problemi gestionali ed un sensibile peggioramento della crisi finanziaria, già grave in molti Enti parco, quando sarebbe invece necessario garantire un adeguato livello di finanziamento pubblico per rilanciare le aree protette esistenti ed istituirne di nuove, per evitare che la promozione di strumenti di autofinanziamento si traduca in iniziative non compatibili con la logica di tutela e salvaguardia ambientale.

Il taglio di risorse per il risparmio idrico è stato corretto con la previsione all'articolo 59, comma 40, dell'autorizzazione di un limite d'impegno quindicennale di circa 5 milioni di euro a decorrere dal 2003. Si tratta di una somma che non consente un adeguato livello di manutenzione della rete idrica. Appare opportuno accrescere gli investimenti nel settore idrico, finalizzando tuttavia gli interventi alla lotta contro l'inquinamento delle falde e contro le captazioni abusive, garantendo il monitoraggio e la manu-

tenzione della rete esistente, promuovendo campagne per l'uso responsabile dell'acqua e contrastando politiche di privatizzazione della risorsa idrica.

L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dopo essere stata a lungo commissariata, deve iniziare la sua fase operativa con un taglio ulteriore di risorse, nonostante la rilevanza dei compiti che l'APAT è chiamata a svolgere per legge. Il sospetto è che si preferisca non avere a disposizione un organismo consultivo e tecnico-scientifico funzionante a pieno regime, in modo da non dover assumere gli interventi conseguenti.

L'articolo 56, che non ha effetti finanziari, si limita, al comma 2, a prevedere un meccanismo che consente l'accelerazione delle procedure di autorizzazione integrata ambientale prevista dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC) e stabilisce l'applicazione a tutti gli impianti.

Nel frattempo il Governo si è ben guardato dal recepire la direttiva sulla valutazione ambientale strategica (VAS) ed ha fortemente indebolito la Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA), attraverso nomine inadeguate ed una sottrazione di funzioni che ora inducono il Governo stesso a chiedere l'ausilio del CNR, dell'ENEA e di non meglio precisati istituti privati (articolo 56 comma 1).

6.5 Il comparto agroalimentare

La legge finanziaria, nel testo pervenuto dalla Camera, conferma che il comparto agroalimentare non costituisce un settore strategico per lo sviluppo del Paese nelle priorità di questo Governo. In un contesto particolarmente delicato per le imprese agricole e della pesca, alle prese con l'imminente riforma delle politiche comunitarie, con l'ingresso dei Paesi PECO, e con la revisione degli accordi commerciali in sede WTO, il Governo si limita ad una finanziaria di proroghe, correttivi di misure già in vigore ed interventi per fronteggiare alcune emergenze sanitarie, in assenza di qualsiasi misura strutturale per sostenere lo sviluppo delle imprese nella difficile competizione internazionale e rispondere alla domanda di qualità che viene dai consumatori.

Le ripetute dichiarazioni altisonanti del Governo che annunciavano «una finanziaria di svolta per l'agroalimentare» si sono tradotte, in realtà, in un bilancio decisamente deludente. Sul fronte fiscale il Governo si limita alla proroga di alcune agevolazioni già in vigore, concernenti in particolare il regime speciale IVA, l'aliquota IRAP, l'accisa zero per il gasolio agricolo e i benefici fiscali per la manutenzione delle aree boschive, mantenendo un carattere di provvisorietà al regime fiscale che non consente alle imprese una efficace programmazione finanziaria. L'accesso al credito d'imposta per le aziende del settore agricolo, nonostante alcuni correttivi, permane fortemente limitato da un *plafond* di risorse assolutamente insufficiente (l'anno scorso si è esaurito in 16 giorni!!), su cui insi-

ste peraltro anche l'agroindustria. Sono stati inseriti alla Camera alcuni interventi concernenti la malattia vescicolare dei suini e la scrapie degli ovini, insistenti peraltro interamente su risorse già stanziati in passato, ma non c'è traccia delle iniziative necessarie a fronteggiare la vera emergenza sul fronte della sicurezza delle carni, rappresentata dal preoccupante stato di arretratezza e degrado degli impianti di macellazione. Per quanto concerne la programmazione negoziata, la legge finanziaria introduce lo strumento dei contratti di filiera, ma non affronta il nodo della quantificazione delle risorse riservate al settore e della definizione delle priorità in sede CIPE che vede costantemente penalizzate le iniziative del comparto agroalimentare.

Ma problemi di rilievo si registrano anche in materia di risorse per la gestione ordinaria. L'inserimento nella finanziaria dello stanziamento necessario a fronteggiare le pendenze con l'Unione europea (517 milioni di euro) ha determinato una forte contrazione, pari a 159 milioni di euro rispetto al 2002 e ad oltre 500 rispetto al 2001, delle risorse a disposizione del Ministero delle politiche agricole che non potrà non riflettersi negativamente sul settore. Grave in questo contesto è la carenza di stanziamenti per l'AGEA (mancano almeno 50 milioni), per il Fondo di solidarietà nazionale (100 milioni), e per il settore bieticolo-saccarifero (20 milioni), un comparto quest'ultimo di particolare rilievo nell'economia agricola del Meridione che ha visto inspiegabilmente azzerate le risorse a disposizione.

Per impostare una finanziaria in grado di promuovere lo sviluppo occorre una progettualità che il Governo non appare in grado di mettere in campo. In primo luogo sul terreno della sicurezza alimentare e della promozione della qualità, con la previsione di risorse idonee all'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza in attuazione del regolamento CE n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 e di agevolazioni fiscali alle imprese che promuovono la certificazione della qualità di filiera e la tracciabilità dei prodotti. Occorre un impegno straordinario per affrontare la crisi idrica che ha effetti drammatici sulla produzione agricola in vaste aree del Paese, in primo luogo adeguando le risorse per il piano delle infrastrutture irrigue, ma anche promuovendo efficacemente l'impiego delle tecnologie innovative a basso consumo e delle acque reflue depurate in agricoltura. Devono essere rilanciati e finanziati adeguatamente gli strumenti della programmazione negoziata in campo agroalimentare, che possono diventare un asse innovativo di sviluppo territoriale fondato sulle risorse locali, ed assicurate le disponibilità per l'attuazione delle riforme previste dalla legge d'orientamento.

6.6 Scuola, università, ricerca

La cosiddetta «razionalizzazione» dell'organizzazione scolastica profilata dal Governo ancora una volta si trasforma in un'operazione di degrado e di destrutturazione della scuola pubblica.

In sostanza questo Governo utilizza sistematicamente il puro calcolo aritmetico e della contabilità come unici strumenti per governare il complesso mondo della scuola, mentre nessuna sensibilità politica, nessuna impostazione strategica si intravede.

Questi i numeri della finanziaria 2003 sul mondo della scuola: 34.000 esuberi tra il personale docente, tra l'anno scorso, quest'anno e l'anno prossimo, previsti come tagli agli organici; 300 milioni di euro in meno nella dotazione finanziaria del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - ed è la prima volta che la dotazione finanziaria di questo Ministero, in controtendenza, cala anziché crescere; 5.000 esuberi per quanto riguarda il personale ATA e i collaboratori, l'esternalizzazione dei servizi, la precarizzazione delle nuove forme di assunzione, con quell'attacco più generale alla libertà di insegnamento che questa forma di precarizzazione comporta.

La saturazione delle cattedre a 18 ore compromette fortemente la qualità dell'insegnamento, danneggia il funzionamento didattico delle scuole, limita la personalizzazione dell'offerta formativa ed impedisce lo sviluppo di funzioni quali il tutoraggio, il coordinamento, il raccordo con il territorio e il raccordo con il mondo produttivo.

In questa finanziaria non viene affrontato il problema dei rinnovi contrattuali degli insegnanti e dell'altro personale scolastico ed anche la delicata questione dell'edilizia scolastica viene trattata in maniera del tutto inadeguata.

Per non parlare poi di quel meccanismo perverso che, attraverso la mancata erogazione di finanziamenti agli enti locali, taglia risorse al sistema dei servizi e nel caso specifico, si ripercuote con i tagli alla scuola dell'infanzia.

In sostanza, questo modello della scuola proposta dall'attuale Governo si fonda su un criterio obsoleto di efficienza, che diversamente va inteso come differenziazione e personalizzazione dell'offerta formativa: più scuola, più qualità, più risorse, più differenza nella continuità.

Una scuola legata all'ampliamento e non all'abbassamento dell'offerta formativa, capace di riproporre il grande tema degli organici funzionali, che sono lo strumento adeguato, flessibile e intelligente per rispondere alla domanda di personalizzazione e di qualità della nostra scuola; la questione del rilancio dell'autonomia; quella delle nuove tecnologie, tanto sbandierate nella campagna elettorale di questa maggioranza e per le quali il Governo non ha trovato nemmeno un euro in questo disegno di legge finanziaria; proposte riguardanti la retribuzione degli insegnanti e le forme di reclutamento con contratti a tempo indeterminato, perché, la possibilità di ottenere contratti del genere non è solo un diritto dal punto di vista del lavoro ma, innanzitutto, è il fondamento di quella libertà di insegnamento che il centro-destra sta minando.

L'unica modifica di carattere positivo che ha interessato il progetto in esame riguarda gli insegnanti di sostegno; si deve infatti osservare che i tagli di organico attivati con l'articolo 23 avrebbero colpito in questo caso non il personale, cioè gli insegnanti di sostegno, ma gli alunni disa-

bili. In questo caso, grazie alle sollecitazioni dell'opposizione, è stato approvato un emendamento che prevede l'attivazione dei posti di sostegno in deroga al rapporto insegnanti-alunni.

Alla luce di questo piccolo passo avanti è tuttavia necessario un lungo lavoro di revisione del meccanismo di attribuzione degli insegnanti di sostegno.

Corre l'obbligo di ricordare che la legge sull'edilizia scolastica è stata varata - per la prima volta - dopo quarant'anni, dai Governi di centro-sinistra nel 1996. Mi riferisco alla legge 11 gennaio 1996, n. 23, la cosiddetta «legge Masini», una legge che finanziava - con 60 miliardi annui per 15 anni - proprio la possibilità, attraverso trasferimenti e contrazione di mutui agli enti locali, di riformare le istituzioni scolastiche dal punto di vista strutturale (anche per ciò che concerne la sicurezza). Nell'ultima legge finanziaria varata dal centro-sinistra erano previsti 60 miliardi per ciascuno degli anni 2001-2002. Come primo atto il Governo Berlusconi, nella legge finanziaria per il 2002, ha chiuso il fondo per l'edilizia scolastica. Nella legge finanziaria di quest'anno, quel fondo, che aveva una previsione di 60 miliardi, ne ha solamente 20.

Anche nel caso dell'università non cambia la musica dei tagli: quasi dimezzato il fondo per l'edilizia universitaria, mentre gli enti non universitari di ricerca ed i dipartimenti universitari si trovano con un *budget* che probabilmente non sarà più in grado nemmeno di fronteggiare, per la prima volta, l'erogazione ordinaria degli stipendi. Taglio di 159 milioni di euro per il fondo ordinario di finanziamento degli atenei, e di 50 milioni di euro per il fondo degli enti non universitari, senza considerare il mancato recupero dell'inflazione, che la conferenza dei rettori valuta in un ulteriore onere di 597 milioni, posti a carico delle tasse studentesche e quindi delle famiglie.

Inoltre viene introdotto il blocco delle assunzioni anche per i docenti universitari.

Per quanto concerne la ricerca la logica di taglio continua, sperando che gli scienziati divengano *manager* e, facendo di necessità virtù, vadano a trovarsi risorse sul mercato, in contrasto con l'esperienza di tutto il resto del mondo, che dimostra come i capitali privati possono essere attirati solo se incoraggiati dall'incremento delle risorse pubbliche, nella logica del co-finanziamento. Viceversa il clima di smobilitazione e lottizzazione, che il Governo sta creando nel mondo dell'università e della ricerca, allontanerà risorse.

Che ne è infine del piano straordinario, di 10 miliardi di euro, proposto e pubblicizzato l'anno scorso?

7. Conclusioni

L'accentuazione ostruzionistica è stata indotta dalla volontà del Governo e della maggioranza nel voler imporre, con atto di arroganza e protervia, al calendario dei lavori la discussione del disegno di legge sulla co-

siddetta *devolution*, che mina l'unità del Paese e che l'opposizione è impegnata a contrastare con ogni mezzo. In una situazione diversa l'azione emendativa avrebbe riguardato solo il merito. Tuttavia nel corso dell'esame in commissione i gruppi parlamentari dell'opposizione hanno proposto, in modo unilaterale, una bocciatura tecnica della maggior parte degli emendamenti presentati in modo tale da approfondire ed entrare quindi nel merito delle questioni più rilevanti della finanziaria che richiedono una adeguata soluzione.

È evidente però che il giudizio sulla manovra del Governo resta fortemente critico. Non si interviene sull'andamento del rapporto tra debito e Pil che ha arrestato il suo andamento discendente; si prevede una manovra che lascia una pesante eredità, nell'ambito degli scenari indicati, al prossimo biennio per conseguire gli obiettivi di indebitamento netto (che difficilmente potranno essere ulteriormente ricontrattati in sede europea); la manovra del 2003 si basa in misura preponderante su misure temporanee di dubbio effetto; viene utilizzato, per la prima volta ed in maniera cospicua, il risparmio pubblico negativo per la copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria; si riducono le risorse destinate al Mezzogiorno e agli investimenti e si modificano in senso dirigista e centralista le procedure in vigore, provocando il blocco degli interventi; viene operato un significativo taglio alle risorse degli enti territoriali di cui si erodono le basi imponibili.

In contropartita una modesta riduzione fiscale, che in parte era stata già prevista dai Governi di centro-sinistra e che sarà presto intaccata pesantemente dalle manovre correttive che il Governo dovrà presto attivare per evitare la bancarotta finanziaria.

RIPAMONTI, *relatore di minoranza*

