

**Gruppo Margherita DL-L'Ulivo**  
**Senato della Repubblica**  
**Ufficio Legislativo**

*La Finanziaria per il 2005*

**Dal Patto con gli Italiani al "pacco" per gli Italiani**

**Il declino del Paese e il tramonto  
delle ambizioni di governo**

---

*3 dicembre 2004*

## **INDICE**

1. *Il contesto politico. Il buco con il rimpasto intorno*
2. *Il quadro macroeconomico e normativo. L'impronta di una stagione di governo sulla struttura e gli esiti della decisione di bilancio*
3. *La struttura della manovra. Il prospetto di copertura*
  - 3.1 *risparmi di spesa. Il metodo "Gordon Brown" all'italiana e l'inedito stravolgimento del rapporto tra legge finanziaria e legge di bilancio*
  - 3.2. *Le maggiori entrate, tra "manutenzioni" straordinarie e ordinarie "una tantum"*
    - 3.2.1 *La "stretta" sul lavoro autonomo. La pianificazione fiscale concordata e gli studi di settore*
    - 3.2.2 *Le misure una tantum. Le dismissioni del patrimonio immobiliare, l' "affitto" dei beni d'arte pubblici e la "vendita" della rete stradale*
  - 3.3 *L' "emendamento Boccia" e la modifica dei saldi. La portata ed effetti di un attacco senza precedenti al cuore della manovra finanziaria del Governo*
4. *Le "non politiche" della Finanziaria 2005*
  - 4.1. *Gli enti locali e la finanza statale. Tra federalismo immaginario e neocentralismo*
    - 4.1.1 *La nuova edizione del Patto di stabilità interno per le regioni e gli enti locali*
    - 4.1.2 *La nuova edizione del Patto di stabilità interno per le regioni e gli enti locali*
    - 4.1.3 *Le spese eccedenti i limiti del Patto. La reiterata sospensione della leva fiscale*
    - 4.1.4 *Limiti di indebitamento e accesso al credito*
  - 4.2. *Le "politiche-annuncio" del Governo per la famiglia. Tra vecchie promesse e nuove povertà*
    - 4.2.1 *La famiglia e il fisco nel Maxi emendamento del Governo. Il vero peso dell'annunciata riduzione fiscale*
    - 4.2.2 *L'assegno una tantum per il secondo figlio. Un'effimera goccia nel mare della spesa delle famiglie con figli*
    - 4.2.3 *Le politiche del Governo per gli asili nido. I servizi per l'infanzia tra i nonni e le aziende*
    - 4.2.4 *Il fallimento delle politiche per la casa e per il risparmio*
    - 4.2.5 *La mortificazione del pubblico impiego*
  - 4.3 *La sfida persa della competitività e dell'innovazione*
  - 4.4 *Il Mezzogiorno dimenticato*

## ***1. Il contesto politico. Il buco con il rimpasto intorno***

Smentendo le aspettative che - pur cautamente - erano maturate a luglio, quando il cambio alla guida del Ministero dell'economia aveva fatto sperare in un mutamento di rotta nelle politiche economiche e finanziarie del Governo, il disegno di legge finanziaria per il 2005 ha confermato la sostanziale continuità tra la gestione Tremonti e quella Siniscalco, sotto il profilo della qualità e credibilità delle tecniche di gestione del bilancio.

Una significativa novità si registra, tuttavia, nello scenario politico di riferimento: è definitivamente tramontato anche l'ultimo, residuo miraggio di un programma di governo. Il Patto con gli Italiani si è infine trasformato in un amaro "pacco" per gli Italiani, al termine di una stagione di governo segnata dal velleitarismo e dall'inconsistenza delle "grandi riforme" attese invano dal Paese.

A due terzi della legislatura, il risultato dell'azione di governo si profila a suo modo eccezionale: il conflitto e la frustrazione si sono estesi a tutti i settori produttivi e ad ogni corpo sociale, generando contrapposizioni e antagonismi di natura e portata perfino inedita. A dimostrarlo sono:

- la dirompente **tensione istituzionale tra lo Stato e gli enti locali**, sempre più stretti tra un federalismo immaginario e un neo-centralismo aggressivo; tale tensione deve ritenersi aggravata da una manovra finanziaria che scarica sulle autonomie territoriali - secondo la Corte dei Conti - il 58,3% dei previsti tagli di spesa per il 2005 e addirittura oltre il 73% dei tagli per gli anni 2006 e il 2007;
- **l'impoverimento delle famiglie** e l'estensione dei rischi di povertà ed esclusione sociale per gli anziani, per effetto congiunto della perdita del poter d'acquisto dei salari e delle pensioni, della riduzione dei servizi pubblici alla persona e dell'aumento delle tariffe locali. Un indicatore dell'aumento di tale disagio è rappresentato dall'allarmante crescita dell'indebitamento delle famiglie: secondo una ricerca IPSOS, il 48% delle famiglie ha consumato integralmente il suo reddito nell'anno in corso, non riuscendo a risparmiare ;
- il **declino industriale del Paese** e la perdurante **caduta di competitività delle produzioni nazionali**, non sufficientemente contrastati da politiche pubbliche d'incentivo alla riconversione produttiva e di concreto sostegno alla ricerca e all'innovazione. Né vale a giustificare questa *performance* dell'economia nazionale il peggioramento della congiuntura internazionale dopo l'attentato dell'11 settembre 2001, come il Governo pretenderebbe. A questo proposito basti considerare che nella classifica della competitività del *World Economic Forum* l'Italia, tra il 2003 e il 2004, ha perduto sei posizioni, passando dal 41° al

47° posto, con un vistoso arretramento che segnala la crisi del tutto peculiare del nostro sistema economico e produttivo;

- la sofferenza del **pubblico impiego** colpito sia nel suo *status* economico - attraverso il taglio delle risorse per i contratti - sia nello *status* sociale, nel quadro di un generale svalutazione del ruolo del servizio pubblico e delle sue professionalità (confermata dalla mancata estensione al settore pubblico degli incentivi al posticipo del pensionamento). Anche sul piano economico, le conseguenze di tali scelte appaiono gravissime: i risparmi di spesa realizzati attraverso il taglio delle risorse per i contratti pubblici sono destinati a colpire 3,5 milioni di lavoratori ed altrettante famiglie, con effetti recessivi sui consumi ben più consistenti dei benefici che si prospettano dall'annunciata riduzione delle imposte sul reddito delle persone (IRE, già IRPEF);
- il rischio incombente di marginalizzazione e nuove povertà per quelle generazioni di giovani lavoratori che potrebbero rimanere confinati per tutta la vita produttiva nella **precarietà e frammentarietà dei cosiddetti "nuovi lavori"** - poveri di diritti e di protezione economica - introdotti dalla riforma del mercato del lavoro, con l'esito di non riuscire a garantirsi una sufficiente copertura previdenziale;
- il mancato completamento del programma di **liberalizzazioni** già avviato nelle precedenti legislature, che pure costituiva un punto qualificante del programma di governo, dal quale si attendeva un nuovo impulso per il recupero di competitività del sistema produttivo nazionale e un generale abbassamento delle tariffe;
- la **mancata modernizzazione infrastrutturale** del Paese, rimasto in attesa tanto delle piccole quanto delle "Grandi Opere", con il conseguente aggravamento della condizione di svantaggio e ritardo del Mezzogiorno;
- il **disagio dell'intero sistema scolastico** a fronte di una riforma che fino ad oggi ha prodotto solo disorientamento circa i modelli formativi e nuovi oneri a carico delle famiglie. Agli effetti della "riforma Moratti", si sommano - con conseguenze devastanti - i tagli della legge finanziaria 2005 all'organico scolastico (una riduzione di 70 mila docenti) e il mancato reperimento di risorse per il rinnovo dei contratti pubblici, che colpirà in prevalenza il personale scolastico (circa 1,2 milioni di dipendenti);
- infine, le gravissime tensioni istituzionali che attraversano il **sistema della giustizia** determinate da una riforma dell'ordinamento giudiziario che vede l'opposizione congiunta di magistrati e avvocati, non riuscendo a rispondere a nessuna delle esigenze di modernizzazione ed efficienza che vengono dai cittadini e dal sistema economico.

Di questi numerosi fronti di emergenza sociale e istituzionale tuttora aperti nel Paese e delle risposte che intende darvi il Governo, nel disegno di legge finanziaria presentato al Parlamento non c'è alcuna traccia. Il provvedimento presentato il 29 settembre, infatti, non contiene altro che una mera correzione contabile dei saldi tendenziali, alla quale si è aggiunto - in corso di discussione in Parlamento - l'atteso emendamento in materia fiscale che avrebbe dovuto rendere finalmente note le vere scelte di politica economica e sociale dell'esecutivo.

Il segnale per le famiglie e per il Paese è dunque oggi inequivocabile: l'annunciata riduzione delle tasse di portata "epocale" non reca altro che un iniquo e ingentissimo sconto d'imposta per i redditi più elevati, a fronte della concessione di benefici tanto modesti quanto illusori per le fasce più deboli e per il ceto medio. Questi ultimi sono infatti destinati a pagare il prezzo più elevato di questa manovra finanziaria, in due forme: attraverso la riduzione delle prestazioni sociali per effetto della stretta alla spesa pubblica e attraverso il generalizzato aumento delle tariffe e delle imposte indirette, accresciute dalla Finanziaria in misura di gran lunga superiore alla propagandata riduzione delle tasse.

A prescindere dal merito di tali scelte non può che rilevarsi come un gravissimo *vulnus* alle prerogative del Parlamento aver sottratto alla Camera - che ha svolto l'esame in prima lettura - ogni possibilità di valutazione e di proposta circa i contenuti di merito della manovra.

D'altra parte, l'attuale "buco delle politiche che non ci sono" allude ad un'altra e più grave assenza: l'assenza di un governo. Impegnato in un'interminabile verifica degli equilibri interni, il Governo sta infatti tentando di camuffare con un rimpasto l'eutanasia politica e programmatica di una maggioranza che ha da tempo abbandonato ogni ambizione di riforma.

Nel merito, a tutt'oggi, i due capisaldi dell'azione politica del Governo continuano ad essere sostanzialmente disattesi: il promesso taglio delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche è avvenuto - con il Maxi emendamento - solo in forma molto limitata e al prezzo di un inasprimento dell'imposizione indiretta in misura almeno uguale e contraria, mentre l'annunciata modernizzazione infrastrutturale del Paese non risulta neanche avviata.

In particolare, quando la manovra è ormai giunta al termine della seconda lettura parlamentare rimangono ancora oscure le modalità con cui verranno redistribuite le risorse per finanziare le promesse misure per lo sviluppo. Nel frattempo, si scaricano sugli enti territoriali gli oneri materiali e il prezzo politico di una "stretta" alla spesa pubblica, il cui conto dovrà necessariamente essere

pagato dai cittadini sotto forma di aumenti generalizzati delle tariffe e delle imposte locali e di riduzioni nella qualità e quantità dei servizi pubblici locali.

Infine, la manovra finanziaria e di bilancio presentata quest'anno al Parlamento, al di là del suo impatto - pure pesantissimo - sulle condizioni economiche e sociali del Paese, sembra destinata ad avere conseguenze non meno dirompenti per gli equilibri istituzionali, aprendo la strada a nuove e allarmanti interpretazioni dei limiti e delle prerogative dell'azione del Governo.

In primo luogo, la tecnica di copertura affidata ad una limitazione dell'incremento della spesa pubblica nella misura del 2 per cento (attraverso la cosiddetta "clausola Gordon Brown") è fin dall'inizio apparsa un inedito, quanto rudimentale, tentativo di "congelare" la spesa pubblica senza una chiara e corrispondente assunzione di responsabilità - amministrativa e politica - circa le politiche e le misure in tal modo definanziate. Gli evidenti limiti sia di legittimità che di efficacia di tale tecnica hanno suscitato forte perplessità presso il Servizio del bilancio alla Camera, al punto da indurre il Presidente Casini a richiedere al Governo un prospetto analitico delle dotazioni finanziarie sottoposte ai tagli di spesa. Lungi dal sanare i profili di illegittimità della norma, la presentazione del prospetto ha semmai posto un nuovo problema di compatibilità con l'ordinamento contabile vigente, in relazione al rapporto della legge finanziaria con la legge di bilancio. In tal senso, ciascuno di questi aspetti merita di essere singolarmente approfondito.

Inoltre, con un intervento senza precedenti nella storia della sessione di bilancio per come attualmente configurata, il Parlamento ha votato un emendamento che ha mutato i parametri finanziari entro cui si iscrive l'intera manovra di bilancio: il livello massimo del saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato, per i tre anni di riferimento della manovra (2005-2008).

Oltre all'evidente significato politico di questo voto, che ha reso manifeste le tensioni e le insoddisfazioni che stanno logorando ormai da tempo la maggioranza di Governo, non meno rilevanti appaiono le implicazioni che esso è destinato ad avere per la stessa interpretazione del ruolo e della funzione della sessione di bilancio, per come configurata dalla legislazione vigente, in un sistema parlamentare maggioritario che ha profondamente mutato, in via di fatto, la dialettica tra Governo e Parlamento.

## ***2. Il quadro macroeconomico e normativo. L'impronta di una stagione di governo sulla struttura e gli esiti della decisione di bilancio***

Quanto al quadro macroeconomico di riferimento per la manovra 2005, la cornice è quella delineata dalla Nota di aggiornamento al DPEF presentata a settembre, che aveva rivesto in senso leggermente migliorativo le previsioni di luglio, almeno per gli anni successivi al 2005.

Al di là del timido ottimismo manifestato in quella sede, i segnali del generale deterioramento dei conti pubblici, e l'incapacità del Governo di controllarne l'evoluzione, potevano cogliersi già allora.

In quell'occasione si era segnalata una riduzione della spesa per interessi, di 0,2 punti percentuali fin dal 2005, con una dinamica migliorativa che si era proiettata sulle stime di crescita relative agli anni successivi, corrette rispettivamente dello 0,2%, 0,3% e 0,4% per il 2006, 2007 e 2008.

Tuttavia, la spesa per interessi risultava modificata, per ciascun anno, in misura lievemente migliore rispetto alla correzione del *deficit*, lasciando supporre un peggioramento del saldo primario - cioè il saldo al netto degli interessi - rispetto alla stima di luglio.

Considerato che l'avanzo primario è l'indicatore più "crudo" e diretto della qualità ed efficacia delle politiche di finanza pubblica, le informazioni che a questo proposito si erano ricavate dalla Nota di aggiornamento sembravano confermare - e semmai rafforzare - l'evidenza del **fallimento delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dal Governo negli ultimi tre anni**.

L'**avanzo primario** della P.A.si è infatti portato in cinque anni dal 5,2% del PIL raggiunto nel 1998 al 2,9% del 2003. Nel 2004, se si escludono le misure di carattere temporaneo (operazione meramente finanziarie e vendite di cespiti patrimoniali), l'avanzo primario deve ritenersi addirittura inferiore all'1% del PIL, un livello nettamente inferiore a quello necessario per assicurare una riduzione significativa del debito pubblico.

Una conferma in tal senso viene dal Quadro programmatico dello Stato 2005-2007.

Con riferimento al comparto dello Stato (più "stretto" rispetto al comparto della pubblica amministrazione, quello rilevante ai fini del rispetto dei vincoli comunitari) l'ultimo Quadro programmatico fornito dal Governo ha indicato un vero e proprio crollo dell'avanzo primario che, nel bilancio assestato per il 2004 aggiornato agli effetti della "manovrina" di luglio (D.L. n. 168/04), precipita ad appena l'1,3% del PIL (contro il 3,1% del PIL rilevato a consuntivo del 2003).

Lo stesso Quadro ha evidenziato l'accentuarsi del divario tra **fabbisogno di cassa** e indebitamento di competenza, cioè quell'anomalia del tutto tipica del nostro bilancio che è stata più volte segnalata con preoccupazione dagli esperti e, in particolare, dal Governatore Fazio.

Dall'inizio della legislatura, infatti, il fabbisogno delle pubbliche amministrazioni, al netto delle dismissioni, è risultato in media superiore al *deficit* di circa 1,6 punti percentuali di PIL, con un

andamento in netta controtendenza rispetto alla precedente legislatura, che si è immediatamente riflesso sulla dinamica di riduzione del debito, fortemente rallentata. Nel quadro tendenziale, il fabbisogno di cassa del settore statale per il 2005 raggiunge quasi il 6% del PIL, un valore che corrisponderebbe all'arresto del processo di riduzione del debito.

Per quanto riguarda il *deficit*, il Governo ha più volte rivisto al ribasso l'obiettivo per il 2004. Nel DPEF del luglio 2003, esso era indicato all'1,8% del PIL. Nell'ultimo DPEF 2005-2008 l'obiettivo programmatico era ormai salito al 2,9% del PIL, nonostante gli effetti della "manovrina" di luglio (D.L. n. 168 del 2004) abbiano corretto il disavanzo per 7,6 miliardi di euro (pari allo 0,6% del PIL). Il perdurare delle difficoltà di controllo dei disavanzi da parte del Governo è reso evidente dal *deficit* tendenziale per il 2005, stimato dal DPEF nel 4,4% del PIL, con un balzo che esprime l' **"effetto doping" sui saldi finanziari di politiche di bilancio affidate a condoni e misure *una tantum*.**

Nell'ultimo triennio, infatti, il ripetuto ricorso a misure di carattere straordinario ha consentito di contenere i disavanzi, limitando solo temporaneamente la portata degli effetti restrittivi sull'economia, al prezzo - ben più durevole - di un degrado nella moralità dei comportamenti pubblici e di una svalutazione della legalità nella percezione dei cittadini e dei contribuenti. Sul piano finanziario, l'unico esito di tali politiche è stato quello di differire alcuni oneri ad esercizi futuri, distogliendo l'attenzione dall'andamento di fondo dei conti pubblici e rinviando la correzione strutturale dei disavanzi e delle spese.

Nessun *maquillage* contabile ha potuto invece mascherare la perdita di controllo della **spesa corrente**, cresciuta in media del 5% l'anno.

In particolare, l'incidenza della spesa corrente, che nel 1998 era pari al 37,4% del PIL, nel 2003 era cresciuta fino al 39,4% del PIL, e per il 2004 è attesa in ulteriore ascesa, portandosi in prossimità del livello dei primi anni Novanta.

Tale arretramento, che riporta ad epoche e gestioni di bilancio che si speravano definitivamente superate, è tanto più allarmante in quanto si è accompagnato in questa legislatura ad **un'inedita serie di interventi legislativi e amministrativi orientati a ridurre la spesa**, che hanno inciso anche sulla stessa disciplina della contabilità dello Stato: in primo luogo, il cosiddetto "decreto taglia-spesa" (D.L. n. 194 del 2002), con i provvedimenti amministrativi conseguenti, e il decreto-legge n. 168 del 2004, la cosiddetta "manovrina" correttiva del luglio 2004.

In tal senso, il Governo Berlusconi può vantare due primati di segno opposto: è il **"governo della spesa pubblica"** da *record* negli ultimi quindici anni, ma anche il **"governo dei tetti di spesa"** imposti con provvedimenti legislativi al limite della legittimità costituzionale, che hanno rischiato



di scardinare la struttura della finanza pubblica senza peraltro giovare al contenimento strutturale della spesa.

Infine, l'altro indicatore della qualità e dell'efficacia delle politiche finanziarie del Governo è costituito dalla **pressione fiscale**.

Non solo il supposto "governo del taglio delle tasse" non ha ancora fatto registrare alcuna significativa flessione dell'imposizione tributaria complessiva, ma per effetto degli interventi normativi in materia di rientro dei capitali (scudo fiscale), concordato e condoni fiscali la pressione ha ricominciato a salire passando dal 41,9% del PIL nel 2002 al 42,8% del PIL nel 2003 (quasi un punto percentuale in un anno).

Questo incremento è tanto più significativo in quanto segnala **un livello di pressione tributaria nel nostro Paese significativamente superiore a quello degli altri Paesi europei**, a pari in media al 41,5% nell'Unione europea a 15.

Inoltre, dalla tabella che segue appare evidente come dall'inizio della legislatura si sia realizzato uno spostamento interno del carico fiscale dall'imposizione diretta a quella indiretta, che dal 2001 al 2003 è passata dal 45,4% al 47,7% dell'imposizione tributaria totale.

**Tabella n. 1 - Evoluzione del rapporto tra Imposte dirette e Imposte indirette sul Totale delle entrate tributarie dello Stato (1998-2003)**

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Imposte dirette</b> <i>(in mln di euro)</i>	149.748	161.813	164.957	177.560	170.313	177.415
<b>Imposte indirette</b> <i>(in mln di euro)</i>	129.668	137.983	147.519	147.634	153.593	161.583
<b>Totale entrate</b> <i>(in mln di euro)</i>	279.417	299.797	312.476	325.194	323.906	338.998
<b>Imposte dirette/ Totale (%)</b>	53,59%	53,97%	52,79%	<b>54,60%</b>	<b>52,58%</b>	<b>52,34%</b>
<b>Imposte indirette/ Totale (%)</b>	46,41%	46,03%	47,21%	<b>45,40%</b>	<b>47,42%</b>	<b>47,66%</b>

(%)						
-----	--	--	--	--	--	--

In particolare, secondo quanto segnalato dall'ISTAT (Rapporto 2003), all'aumento delle imposte indirette avrebbero concorso, in misura determinante, **gli aumenti registrati per l'IRAP, l'ICI, le accise sulla benzina e sul gasolio da riscaldamento, le imposte sul consumo di energia elettrica e l'imposta sui tabacchi.**

Non a caso, è **sulla riduzione di queste voci di spesa che si concentrano le aspettative dei cittadini, ben più che sull'annunciata riduzione delle imposte sul reddito (IRE)**, i cui effetti per le famiglie si prospettano talmente modesti da risultare integralmente assorbiti dall'aumento delle imposte indirette e dalle tariffe locali. È quanto risulta da un sondaggio effettuato dalla "la voce.info" pubblicato in questi giorni sul sito omonimo, secondo cui l'opzione di gran lunga preferita (da quasi il 60 per cento dei cittadini) è una riduzione delle imposte sui consumi, come l'Iva e l'accisa sulla benzina. Si tratta di forme di tassazione che coinvolgono indiscriminatamente tutti i cittadini e spesso colpiscono consumi indispensabili, a cui domanda è quindi poco elastica al prezzo). Non stupisce perciò che **la richiesta di una riduzione delle imposte sui consumi sia più pressante tra i gruppi sociali che normalmente dispongono di redditi più bassi**: i giovani, gli studenti e, in generale, i ceti sociali che negli ultimi anni hanno subito una perdita del potere d'acquisto dei propri redditi.

A fronte di questo quadro, l'atteso arrivo di una leggera ripresa dell'economia - su cui il governo fa affidamento per il mantenimento in equilibrio dei saldi - non allontana affatto le preoccupazioni sullo stato di salute dei conti pubblici nazionali.

Tre istituti di ricerca indipendenti (CER, Prometeia, REF), nell'ambito di un rapporto congiunto presentato al CNEL, hanno giudicato verosimilmente insufficiente, ai fini del contenimento del *deficit* entro il 3% del PIL per l'anno 2005, la manovra finanziaria presentata dal Governo al Parlamento.

Rispetto agli andamenti tendenziali, la correzione apportata dalla manovra non supererebbe il punto percentuale del PIL per il 2005, cioè poco più della metà di quanto stimato dal Governo. Per gli anni 2006 e 2007, la correzione effettiva sarebbe pari rispettivamente allo 0,4% e 0,5% del PIL. Come risultato, il *deficit* è visto da tali istituti di ricerca in netto peggioramento, arrivando a toccare il 3,6% del PIL nel 2005 e il 4% nel 2006, per effetto del venir meno dell'apporto garantito dalle dismissioni immobiliari. Analogamente, la dinamica di riduzione del debito è rivista al ribasso, rispetto alle previsioni programmatiche, assieme alle previsioni di crescita del PIL.

**Tabella n. 1 - Le previsioni di crescita e indebitamento per il 2005 come "corrette" dalla manovra finanziaria presentata al Parlamento**

<i>Previsioni 2005</i>	<i>Deficit (in % PIL)</i>	<i>Debito (in % PIL)</i>	<i>Variazione PIL (in %)</i>
<b>Governo</b> (Nota agg. DPEF 2005-2008)	2,7	104,1	2,0
<b>CER-Prometeia- REF</b> (Rapporto 2004)	3,6	105,9	1,7

Una divergenza ancora più marcata rispetto alle previsioni del Governo emerge da uno studio dell'associazione "Nens", che segnala il *deficit* tendenziale per il 2005 come già prossimo al 5% del PIL. Dunque, al netto della manovra finanziaria esso si attesterebbe intorno al 4% del PIL, con uno "sforamento" del vincolo comunitario di un punto percentuale tondo.

A questo deterioramento dei saldi di finanza pubblica corrisponde un generale peggioramento della congiuntura nazionale, del tutto peculiare rispetto agli altri Paesi dell'area dell'euro. Nel 2004 si dovrebbe infatti registrare una **crescita del prodotto** nell'area dell'euro (pari al 2,2%) di gran lunga più sostenuta della crescita stimata per l'Italia (pari all'1,2%, secondo le stime più ottimistiche).

In particolare, la debolezza delle nostre **esportazioni** si è perfino accresciuta nell'ultimo anno. Nonostante la significativa ripresa delle esportazioni nel complesso dell'area dell'euro, dove hanno dato un contributo positivo alla crescita valutabile nello 0,7% del PIL per il primo semestre 2004, nello stesso periodo in Italia **gli scambi commerciali hanno dato un contributo negativo all'espansione del PIL per 0,5 punti percentuali** (- 0,9% del PIL su base annua), confermando la gravità dell'ormai cronica crisi di competitività che affligge il nostro sistema produttivo nazionale.

È infatti divenuta più intensa dal 2002 la perdita di quote sul mercato mondiale, come evidenzia l'arretramento dell'Italia nella citata classifica della competitività del *World Economic Forum* (ben sei posizioni perse tra il 2003 e il 2004).

### **3. La struttura della manovra**

Se il DPEF 2005-2008 approvato nel luglio scorso si limitava appena a fornire la "cornice" della manovra finanziaria per il 2005 (indicata in 24 miliardi di euro) senza alcun diretto impegno circa i contenuti delle misure per la sua attuazione, il disegno di legge finanziaria presentato al Parlamento due mesi dopo aggiunge ben poco a quel quadro programmatico. In particolare, continua a mancare ogni indicazione di politiche concrete per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, a conferma del **progressivo svuotamento - operato in questa legislatura - degli strumenti e delle sedi proprie della decisione di bilancio**.

Come già nella scorsa sessione di bilancio, infatti, quando la componente portante della manovra fu realizzata con decretazione d'urgenza, anche quest'anno la legge finanziaria appare ridotta a strumento marginale e "attendista", ormai privo di centralità politica.

La relazione di accompagnamento al provvedimento conferma questa tendenza rinviando esplicitamente le misure per "la competitività, lo sviluppo e per il potere d'acquisto" ad un successivo provvedimento, verosimilmente un collegato alla manovra di bilancio.

Ad un emendamento del Governo, presentato al Senato in seconda lettura, sembra invece affidati i "dettagli" della prossima *tranche* di attuazione della riforma fiscale.

In definitiva, quanto agli obiettivi dichiarati della manovra, e ai mezzi per realizzarli, il Governo indica tre strumenti:

- a) la **legge finanziaria**, per controllo della dinamica del debito e la riconduzione del *deficit* entro gli obiettivi programmatici;
- b) un successivo provvedimento **collegato**, per la realizzazione del programma per la competitività e lo sviluppo ;
- c) un **maxiemendamento** del Governo alla legge finanziaria, per l'attuazione della seconda *tranche* di riforma fiscale, secondo un mix di interventi per la famiglia e per l'impresa in materia rispettivamente di IRE e di IRAP.

Quanto alla componente della manovra realizzata con la legge finanziaria, essa è strutturata secondo il seguente schema:

**Tabella n. 3 - Quadro riassuntivo manovra 2005\* (milioni di euro)**

<b>Interventi in materia di entrate:</b>	
A) minori entrate	1.461,17
B) maggiori entrate	14.204,0
<b>Totale maggiori entrate</b>	<b>12.742,83</b>
<b>Interventi in materia di spese:</b>	
A) minori spese correnti	7.007,0
B) minori spese conto capitale	2.105,0
C) maggiori spese correnti	803,7
D) maggiori spese in conto capitale	119,5
<b>E) Totale minori spese</b>	<b>8.188,8</b>
F) minori interessi sul debito	1.500,0
<b>Totale generale (E+F)</b>	<b>9.688,8</b>

<b>Manovra</b>	
A) maggiori entrate	<b>12.742,83</b>
B) minori spese	<b>8.188,8</b>
C) minori interessi sul debito	<b>1.500,0</b>
<b>Totale</b>	<b>22.431,63</b>

\* (Le tabelle sono aggiornate ai dati contenuti nelle note depositate in data 6 ottobre dal Governo, che modificano parte della relazione tecnica e gli effetti sui saldi di finanza pubblica della manovra 2005)

Come evidenziato dalla Tabella n. 3, gli effetti derivanti dal disegno di legge finanziaria ammontano a 22,4 miliardi di euro. L'ulteriore correzione del saldo - fino ai 24 miliardi di euro corrispondenti alla manovra complessiva - deriverebbe da modifiche disposte con le tabelle di rimodulazione degli stanziamenti allegate al disegno di legge.

Nel merito, i **risparmi di spesa** che si attendono dalla manovra - calcolati come differenza rispetto all'andamento tendenziale - secondo la relazione tecnica del Governo sarebbero pari a **9.688,8 milioni di euro**.

Tale importo è il risultato di:

- minori spese correnti per 8.507 milioni di euro. In questo importo sono indebitamente compresi anche i 1.500 milioni di euro di risparmio derivanti dalla "gestione attivi

finanziari”, che a loro volta sono parte del recupero di risorse connesso alla revisione della spesa per interessi, stimata in riduzione dalla Nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008 e calcolata in 2,8 miliardi di euro totali;

- minori spese in conto capitale per 2.105 milioni di euro;
- al totale delle minori spese previste dal Governo - pari a 10.612 milioni di euro - devono sottrarsi le maggiori spese previste dalla legge finanziaria, che ammontano (per la parte corrente e la parte in conto capitale) a 923,2 milioni di euro.

In effetti, se si scomputano i 1.500 milioni di euro derivanti dal miglioramento del dato sulla spesa per interessi, l'importo complessivo del risparmio di spesa determinato dalla manovra si riduce in effetti a 8.188 milioni di euro, contro i 9.688 milioni di euro stimati dal Governo. Inoltre, considerato l'elevato grado di aleatorietà delle previste misure di contenimento della spesa, tale importo potrebbe risultare ancora sovrastimato.

Quanto alle **entrate**, il prospetto di copertura della manovra finanziaria prevede una crescita strutturale delle **entrate tributarie** pari al 3,5% (7.204 milioni di euro) realizzata in via principale attraverso la cosiddetta "**manutenzione delle basi imponibili**" (per un totale di circa 5,1 miliardi di euro). Quest'ultima a sua volta si compone di:

- un intervento di adeguamento degli studi di settore, comprensivo di un ampliamento della platea dei soggetti ammessi gli stessi studi, per un totale di 3,8 miliardi di euro;
- una serie di interventi orientati ad ampliare le basi imponibili relative agli immobili a alle società cooperative, ed in materia di IVA per specifici settori, per un totale di 1,3 miliardi di euro.

Inoltre, ulteriori 2,1 miliardi di euro di maggiori entrate dovrebbero derivare da un insieme di disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi e dei giochi-pronostici.

Infine, tra le maggiori **entrate a carattere straordinario** figurano le dismissioni del patrimonio immobiliare, per 7 miliardi di euro

### ***3.1 I risparmi di spesa. Il metodo "Gordon Brown" all'italiana e l'inedito stravolgimento del rapporto tra legge finanziaria e legge di bilancio***

Sul piano tecnico, l'aspetto più rilevante della manovra di contenimento della spesa è senz'altro costituito dall'applicazione del cosiddetto "metodo *Gordon Brown*" (all'italiana), scelto dal Governo quale tecnica principale per ricondurre il *deficit* dal dato tendenziale del 4,4% del PIL all'obiettivo programmatico del 2,7% per il 2005.

A prescindere dalla sua concreta efficacia per la riduzione della spesa (tutta da valutare), tale metodo - per come applicato dal Governo - ha già determinato un risultato notevolissimo: **lo stravolgimento del rapporto tra legge finanziaria e legge di bilancio, per come delineato nel nostro ordinamento.** A risultare gravemente pregiudicato, in particolare, è il quadro costituzionale come definito dall'art. 81 Cost., che stabilisce una netta separazione tra **legge di bilancio**, cioè l'atto preposto a fissare l'equilibrio dei conti bilancio con il quale "non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese", e ogni altra legge che comporti un'innovazione nei titoli giuridici che disciplinano le entrate e le spese, quale la **legge finanziaria**.

D'altra parte, la portata dirompente della novità introdotta con questa misura è colta dal Governo che, con enfasi di tutt'altro segno, annuncia nella relazione illustrativa che la legge finanziaria per il 2005, "innovando rispetto al passato introduce un nuovo criterio per l'evoluzione della spesa delle Pubbliche Amministrazioni limitandola al 2% rispetto all'anno precedente".

In particolare, secondo la disposizione di cui all'articolo 2 del disegno di legge finanziaria, tutte le spese delle Amministrazioni Pubbliche comprese nel conto economico consolidato – quindi rilevanti ai fini del rispetto del Patto di stabilità – potranno essere incrementate nel limite massimo del 2% rispetto alle corrispondenti previsioni relative all'anno precedente. Sarebbero sottratte a tale limite la spesa per pensioni, per le prestazioni sociali in denaro connesse a diritti soggettivi, le spese per gli Organi costituzionali, per interessi sui titoli di Stato e per trasferimenti all'Unione europea a titolo di risorse proprie.

La precisazione deve ritenersi in larga misura pleonastica, considerato che le spese per prestazioni sociali - come esplicitato dal disegno di legge finanziaria - sarebbero solo quelle corrispondenti a diritti soggettivi incompressibili (le pensioni, essenzialmente) su cui nessun automatismo amministrativo "blocca-spesa" potrebbe comunque incidere. Quanto alla spesa per interessi sui titoli di Stato e ai trasferimenti all'Unione europea (definiti in sede comunitaria), si tratta comunque di voci di spesa rigide, non attingibili per questa via.

Tuttavia, è sul piano della legittimità formale che si pongono i problemi più seri.

Su quello che dovrebbe più propriamente chiamarsi "metodo Siniscalco", alcuni seri e autorevoli dubbi sono stati espressi non solo dai Gruppi dell'opposizione, ma anche dal Servizio del bilancio

della Camera e, infine, dal Presidente della Camera, che ha richiesto espressamente al Governo un prospetto dei capitoli di spesa sottoposti al vincolo.

Il rilievo formulato in quella sede alla disposizione originaria concerneva l'impossibilità di valutare tanto la congruità quanto la natura dei risparmi di spesa attesi dall'applicazione del limite del 2%, con l'effetto di rendere quanto meno indeterminata la copertura finanziaria della legge (in violazione dell'art. 81 Cost.)

Il Servizio di bilancio della Camera, in particolare, aveva rilevato che in assenza di indicazioni analitiche circa le voci soggette al taglio non sarebbe stato possibile valutare gli effetti dell'applicazione del "tetto" sulle singole unità previsionali di base, considerato che ciascuna di esse può contenere, in diversa misura, una quota di spese vincolate obbligatorie sulle quali il "tetto" non potrebbe comunque operare.

A fronte di queste obiezioni, il Governo ha presentato alla Camera un **allegato recante le "Riduzioni di stanziamenti discrezionali non aventi natura obbligatoria"** recante, con riferimento a ciascun Ministero, le riduzioni relative alle due macro-categorie di spesa cui si applicherebbe la disposizione:

- i consumi intermedi, per le spese correnti;
- gli investimenti lordi fissi, per gli investimenti.

Questa integrazione al testo originario, lungi dal sanare i segnalati profili di illegittimità della disposizione, ha semmai complicato la struttura di copertura della legge finanziaria, sovrapponendo ad essa i contenuti tipici della legge di bilancio.

**I profili di incongruenza della disciplina di limitazione della spesa contenuta nella legge finanziaria 2005 e la sua manifesta incompatibilità con l'ordinamento costituzionale e la legislazione vigente** appaiono di diversi ordini:

I profili di incongruenza della disciplina di limitazione della spesa contenuta nella legge finanziaria 2005 e la sua manifesta incompatibilità con l'ordinamento costituzionale e la legislazione vigente appaiono di diversi ordini:

- 1) il riferimento alla natura "discrezionale" degli stanziamenti soggetti al limite del 2% è contenuto unicamente nella rubrica dell'allegato e non trova riscontro nell'articolato. La disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, si riferisce infatti alla limitazione degli "stanziamenti iniziali di competenza e di cassa", prevedendo per un verso che siano "rideterminate le relative autorizzazioni di spesa" e, per altro verso, che per il bilancio dello Stato le rispettive dotazioni siano ridotte secondo quanto previsto dall'allegato. Ma se gli stanziamenti coinvolti dal taglio sono - come l'allegato sembra suggerire - solo quelli discrezionali che sono già nella piena disponibilità delle amministrazioni, non si capisce il



riferimento alla "rideterminazione" delle autorizzazioni di spesa. Soprattutto, **se la spesa soggetta al taglio è solo quella discrezionale l'intera manovra di riduzione della spesa avrebbe dovuto essere fatta attraverso la legge di bilancio;**

2) come conseguenza, con la disposizione introdotta in legge finanziaria si è **illegittimamente limitata l'emendabilità delle decisioni di contenimento della spesa realizzate attraverso il "taglio lineare"** del 2%, impedendo al Parlamento di incidere al livello delle singole unità previsionali di base interessate al taglio (come sarebbe stato possibile in sede di emendamento al bilancio), giacché l'allegato alla legge finanziaria reca solo l'indicazione di macro-aree di spesa (consumi intermedi e investimenti). Né tale limitazione può ritenersi superata - in seconda lettura - attraverso la possibilità di emendare le Tabelle del disegno di legge di bilancio, come aggiornate dalla Nota di variazioni, che recepiscono, tra le altre variazioni, anche gli effetti del taglio del 2% sulle singole Upb. Infatti, non solo tali effetti non sono in alcun modo distinguibili dalle variazioni determinate da altre disposizioni della legge finanziaria, ma se anche lo fossero non potrebbero essere oggetto di emendamento, ai sensi delle vigenti regole di emendabilità del disegno di legge di bilancio, in quanto connessi a disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria;

3) per come è formulata la disposizione nell'ambito dell'articolato (art. 3, c. 1), il limite alla spesa non sembrerebbe applicarsi solo ai consumi intermedi e agli investimenti lordi fissi (secondo quanto l'allegato suggerirebbe), giacché tra "gli stanziamenti del bilancio dello Stato aventi impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni" dovrebbero ritenersi inclusi anche i trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti a favore rispettivamente di famiglie e imprese. Per questa tipologia di spesa la relazione tecnica si limita a dire che tali stanziamenti non sarebbero intaccati dai tagli in quanto la loro dinamica di crescita tanto a legislazione vigente, come risultante dalla legge di bilancio, quanto alla luce degli effetti della legge finanziaria, risulterebbe inferiore al limite del 2%. Di tale circostanza il Parlamento non può avere alcuna evidenza diretta, né il Governo può rispondere fino in fondo della dinamica di spesa di quegli stanziamenti indotta dalla legge finanziaria, nel frattempo emendata dal Parlamento.

In tal senso, è fondamentale che si chiariscano espressamente, nell'ambito dell'articolato, l'effettiva natura ed entità degli stanziamenti soggetti al limite del 2%.

Del resto **anche sul piano dell'efficacia, il "metodo Siniscalco" appare discutibile.**

Il rischio è che tale metodo riproponga gli errori di valutazione del decreto "blocca-spesa" di Tremonti (D.L. n. 194 del 2002), che infatti ha del tutto mancato gli obiettivi originari di risparmio. Infatti, la riduzione generalizzata degli stanziamenti di competenza e di cassa non influisce sull'attività amministrativa, che avviene prima della spesa e che dà origine ad essa. Ne consegue che gli impegni e i pagamenti rimarrebbero bloccati, mentre le obbligazioni amministrative potrebbero sorgere ugualmente.

Sul piano finanziario, l'unico esito di tale tecnica di limitazione alla spesa è quello di bloccarne temporaneamente la crescita, al prezzo di un immediato aumento successivo, accompagnato peraltro da pressioni fortissime sugli amministratori pubblici da parte di cittadini e settori economici indotti a considerare tali dilazioni come dichiarazioni d'impotenza e inaffidabilità della pubblica amministrazione.

Quanto all'entità del risparmio pubblico derivante dall'applicazione del tetto del 2 per cento, il rapporto Cer-Prometeia-Ref del novembre 2004 valuta come largamente sovrastimata la previsione del Governo. I risparmi, secondo tale rapporto, dovrebbero attestarsi ad appena 2,8 miliardi di euro, una cifra inferiore di quasi due miliardi di euro rispetto alla quantificazione governativa.

**Infine, il "metodo Siniscalco" - non diversamente dai numerosi "metodi Tremonti" già sperimentati nelle precedenti gestioni di bilancio - si espone ad una netta censura politica.**

Una modalità di gestione della spesa pubblica integralmente affidata a tetti di spesa e tagli generalizzati - quale quella inaugurata dal Ministro Tremonti, e sotto questo aspetto perpetuata dal Ministro Siniscalco - costituisce soprattutto una vistosa e drammatica rinuncia alla politica, cioè alla possibilità e all'opportunità di esercitare una scelta chiara e riconoscibile di obiettivi prioritari, secondo cui sagomare e modulare l'azione di governo.

Si tratta di un approccio - quello dei "tetti" di spesa - indifferentemente utilizzato per gli enti locali e le pubbliche amministrazioni, come per gli incentivi alle imprese e le politiche per il Mezzogiorno. Ciò che risulta evidente è che, in tutti i casi, sulla necessità di una politica economica ha prevalso la logica della mera limitazione finanziaria. L'effetto è stato quello, per un verso, di disorientare gli operatori economici e i mercati, esponendoli a continui mutamenti e inversioni di rotta che non trovano compensazioni né giustificazioni in obiettivi di crescita conosciuti e condivisi. Per altro verso, si è "raschiato il fondo" del contenimento della spesa pubblica, fino a pregiudicare i livelli essenziali d'esercizio delle funzioni pubbliche. Tutto ciò, per di più, al prezzo di pesanti effetti restrittivi su un'economia nazionale già in forte tensione congiunturale.

### ***3.2 Le maggiori entrate tra "manutenzioni" straordinarie e ordinarie "una tantum"***

Il capitolo delle maggiori entrate è quello più generico, in quanto da un lato si rinvia ad operazioni immobiliari già disposte o da programmare che, stante le analoghe operazioni già previste per il 2004 e rimaste tuttora in sospeso, appaiono di dubbia credibilità finanziaria; dall'altro la riuscita dell'intervento di manutenzione del gettito è legata a quella di un nuovo tipo di concordato triennale, in tal caso operante "a regime". Quest'ultimo presuppone su un doppio lavoro dell'amministrazione finanziaria, che dovrà rivedere gli studi di settore e provvedere ad elaborare le ipotesi di concordato da sottoporre ai contribuenti, rendendo poco verosimile il pieno raggiungimento degli obiettivi di gettito nel periodo considerato.

Secondo la relazione tecnica a tali misure non corrisponderebbe un aumento della pressione fiscale, in virtù di una crescita stimata del PIL nominale pari al 4,4%, che "assorbirebbe" i potenziali effetti recessivi.

#### ***3.2.1 La "stretta" sul lavoro autonomo. La pianificazione fiscale concordata e gli studi di settore***

Alla definizione dell'istituto della **pianificazione fiscale concordata** - il primo degli strumenti per la cosiddetta "manutenzione" delle entrate, introdotti dal disegno di legge finanziaria - sono dedicati i commi da 1 a 12 dell'articolo 34.

Malgrado la novità del titolo normativo attribuito allo strumento, si tratta di un meccanismo già sperimentato e simile, per molti profili, al concordato preventivo che, varato nel corso della manovra fiscale per il 2004, aveva uno scopo dichiaratamente sperimentale ed effetti transitori connessi alla sua temporaneità. Rispetto a questo ultimo, la pianificazione fiscale si differenzia per le modalità di perfezionamento della pianificazione e per la platea di soggetti che possono aderire alle possibilità offerte dallo strumento

In ogni caso, per dare continuità alla precedente esperienza del concordato preventivo, i cui effetti erano limitati ai periodi d'imposta 2003 e 2004, l'istituto della pianificazione fiscale concordata è introdotto a decorrere dal periodo di imposta in corso al 1° gennaio 2005. Consiste nella determinazione anticipata dei redditi che si presume verranno conseguiti dal contribuente in un triennio.

I **soggetti** che figurano quali possibili destinatari sono i titolari di reddito d'impresa e degli esercenti arti e professioni. Tuttavia, non sono ammessi al concordato preventivo triennale i soggetti che, pur essendo titolari di reddito d'impresa ovvero esercenti arti e professioni:

- si siano avvalsi dei regimi forfetari di determinazione dell'imponibile o dell'imposta, per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2003;
- non erano in attività al 1° gennaio 2002;
- hanno dichiarato ricavi o compensi di importo superiore a 5.164.569,00 euro nel periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2003;
- non hanno presentato la dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi per i periodi d'imposta 2002 e 2003.

I descritti casi di esclusione mettono in luce come i soggetti principali della pianificazione fiscale siano quelli nei cui confronti trovano applicazione gli studi di settore, il cui volume d'affari sia contenuto entro i 5,16 milioni di euro circa. Sono, in questo modo, esclusi i contribuenti maggiori, che abbiano cioè superato nel periodo d'imposta 2003 il limite indicato e per i quali, peraltro, non trovano applicazione gli strumenti di accertamento di natura induttiva se non dopo l'esame della contabilità ordinaria e previa dimostrazione dell'inattendibilità della stessa

Quanto all'**oggetto** della definizione anticipata, va osservato che le norme dettate dall'art. 34 evidenziano come la determinazione preventiva riguardi la base imponibile caratteristica dell'attività svolta. In merito, la formulazione utilizzata sembrerebbe porre una prima cautela, limitando gli effetti della pianificazione alla parte "caratteristica" e quindi "tipica" della produzione reddituale del contribuente. In sintesi, tutto quanto riguardi la gestione straordinaria ovvero non preventivamente inserita negli effetti previsionali della pianificazione concordata sembrerebbe formare oggetto di specifica eccezione.

Relativamente ai **benefici concessi al contribuente per effetto dell'adesione** alla pianificazione fiscale, l'art. 34, comma 6, stabilisce che a fronte di tale adesione, lo strumento comporta la limitazione dei poteri di accertamento ordinariamente utilizzabili da parte dell'amministrazione finanziaria. In particolare, si tratta dei poteri di accertamento analitico, sulla base delle scritture contabili, ovvero induttivo esperibili dall'amministrazione finanziaria ai sensi dell'art. 39 D.P.R. n. 600 del 1973, i quali, pertanto, restano inibiti per i periodi d'imposta nei quali abbia effetto la pianificazione fiscale. In questo modo, tali poteri di accertamento possono essere utilizzati dall'amministrazione finanziaria solamente per la contestazione di eventuali componenti di reddito straordinarie ovvero nei casi in cui la infedeltà del contribuente si manifesti nelle forme più gravi di frode fiscale quali quelle di utilizzo ed emissione di fatture per operazioni inesistenti.

In considerazione degli effetti della pianificazione l'inibizione dei poteri dell'amministrazione finanziaria riguarda anche le ipotesi di accertamento dell'IVA dovuta, che dispone di poteri alquanto incisivi nelle ipotesi di infedeltà della dichiarazione. I poteri sono inoltre limitati anche quando le omissioni, le false o inesatte annotazioni, le irregolarità formali delle scritture contabili

accertate, siano così gravi, numerose e ripetute da rendere inattendibile la contabilità del contribuente. Secondo il regime di pianificazione fiscale, infatti, l'esercizio di tali poteri resta sospeso per tutto il periodo triennale (o di durata inferiore quando sia ammesso) nel corso del quale il contribuente tenga fermo l'impegno pianificato. Ciò nonostante, i poteri accertativi dell'amministrazione finanziaria non sono del tutto esauriti, in considerazione dell'ampio ventaglio di poteri previsti dalla legge, quali la possibilità di effettuare accessi, ispezioni e verifiche

Va osservato che le disposizioni recate dall'art. 34 in materia di pianificazione fiscale non completano il quadro delle norme applicabili all'istituto ma si limitano a fissare i contorni entro i quali dovranno essere adottate successive disposizioni attuative, da emanarsi con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale provvedimento dovrà, inoltre, individuare le singole categorie di contribuenti nei cui riguardi progressivamente, nel corso del triennio, potrà trovare applicazione la pianificazione fiscale concordata. Con lo stesso regolamento saranno poi previste le ipotesi eccezionali rispetto ai termini generali della pianificazione triennale, nelle quali ad alcune categorie di contribuenti sarà possibile definire i redditi mediante la esclusiva accettazione degli importi proposti per uno o due periodi d'imposta. Le modalità di invio delle proposte anche in via telematica al contribuente e le modalità di adesione sono, invece, rinviate ad apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

In merito agli effetti finanziari derivanti dall'adozione dell'istituto della pianificazione fiscale, occorre segnalare che la relazione tecnica riferita a tale specifico argomento prevede possa realizzarsi un possibile maggior gettito (ulteriore rispetto a quello che conseguirebbe dalle modifiche in materia di studi di settore) che tuttavia non viene stimato e computato nei mezzi di copertura della manovra finanziaria.

L'altro fronte di intervento individuato dalla manovra 2005 quale canale di "manutenzione" delle entrate è costituito dagli **studi di settore**.

Gli studi di settore sono stati istituiti nel 1998 e sono basati su un meccanismo secondo il quale i lavoratori autonomi, per non essere soggetti a controlli, devono uniformare i propri ricavi a quanto indicato dallo studio di settore specifico alla propria attività, concordato ogni 5 anni con le associazioni di categoria. La circolare 110/99 di presentazione dei primi studi approvati li definisce così: "gli studi di settore si pongono l'obiettivo di **individuare le condizioni effettive di operatività delle imprese e di determinare i ricavi e i compensi che con ragionevole probabilità possono essere attribuiti ai contribuenti**, attraverso la rilevazione delle caratteristiche strutturali di ogni specifica attività economica, realizzata mediante la raccolta sistematica di dati di carattere fiscale e di elementi che caratterizzano l'attività ed il contesto economico in cui la medesima si svolge." Gli

Studi, sono quindi, per loro natura, un **riferimento non assoluto, bensì probabile** ma elaborato con un sistema oggettivo di calcolo (il software GERICO) a cui il contribuente, da un lato, e il fisco, dall'altro possono fare riferimento.

Secondo il disegno di legge, l'adeguamento degli studi di settore avverrà annualmente ed automaticamente, secondo gli indici Istat e senza rinnovare la pur prevista concertazione con le associazioni di categoria, come invece avveniva oggi per tutelare le imprese da eventuali crisi settoriali.

Il disegno di legge finanziaria attende dagli studi di settore oltre 3 miliardi di euro nel 2005 costituiti da circa 2,1 miliardi di euro derivanti dall'aggiornamento, e da circa 1,2 miliardi derivanti dall'aumento della platea dei contribuenti.

L'intervento, nella versione attuale, è strutturato con un inasprimento delle regole di controllo, a cui si aggiunge un intervento per adeguare la capacità degli studi di settore nel "rappresentare" le proprie realtà di riferimento: da un lato si è prevista una manutenzione "ordinaria" quadriennale per gli studi, dall'altro un adeguamento automatico Istat. È importante sottolineare che la revisione, doverosa, degli studi di settore non richiederebbe un nuovo intervento normativo: è già ammessa dalla legge istitutiva degli studi di settore (legge n. 427/1993, articolo 62bis). La mancata revisione dei primi studi, che risalgono al 1998, è quindi frutto di un ritardo o di una scelta, solo in parte spiegabile con le difficoltà politiche che un'operazione di questo genere comporta. Forse proprio per cautelarsi rispetto a queste difficoltà, la Finanziaria prevede un meccanismo di aggiornamento automatico degli studi, a cadenza annuale, reso possibile dall'elaborazione, da parte dell'Istat, di appositi **indici specifici**, costruiti a partire dai dati economici settoriali desunti della contabilità nazionale, differenziati per settore, territorio e dimensione dei soggetti interessati.

### ***3.2.2. Le misure una tantum. Le dismissioni del patrimonio immobiliare, l' "affitto" dei beni d'arte pubblici e la "vendita" della rete stradale***

Secondo il prospetto di copertura del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo, circa 7 miliardi di euro - pari al 30 per cento della manovra - avrebbero dovuto derivare da un pacchetto di misure *una tantum*. Si trattava di una quota in linea con quanto previsto dal DPEF per l'incidenza massima di interventi a carattere straordinario utilizzabili per la manovra 2005. Tale limitazione era stata a sua volta sollecitata dall'Unione europea, a fronte della reiterata presentazione da parte dell'attuale governo di manovre finanziarie integralmente affidate a interventi effimeri, privi di alcun impatto strutturale sui conti pubblici, quali condoni e sanatorie.

Secondo l'impostazione originaria della manovra, in particolare, le maggiori entrate straordinarie avrebbero dovuto essere affidate unicamente alle seguenti misure:

- a) dismissioni immobiliari in forma diretta o mediante altri strumenti, quali i fondi immobiliari e le cartolarizzazioni, per almeno 4 miliardi di euro;
- b) vendita - ad una società "al di fuori del perimetro della Pubblica Amministrazione, ma controllata direttamente o indirettamente dallo Stato" - di circa 1.500 chilometri di strade, per un introito stimato in circa 3 miliardi di euro.

Nel corso dell'esame alla Camera, la componente *una tantum* della manovra è stata integrata significativamente, attraverso l'estensione anche agli enti locali della disposizione, inizialmente limitata allo Stato, che consente l'"affitto" ai privati dei beni d'arte di proprietà pubblica, a condizione che gli stessi privati si impegnino a restaurarli (art. 30). Si tratta, come è evidente, di una forma "morbida" di dismissione del patrimonio culturale nazionale, dalla quale si attendono evidentemente entrate straordinarie aggiuntive, che tuttavia non risultano direttamente quantificate.. Secondo la Relazione governativa, a tali somme devono aggiungersi 175 milioni riferiti al Demanio (art. 35, comma 1), pari alla somma dei proventi attesi dalla vendita a trattativa privata di beni immobili dello Stato di non rilevante valore economico (105 milioni) e della riduzione di costi (70 milioni) che dovrebbe conseguire dalla programmazione omogenea e dal monitoraggio costante degli interventi edilizi sul patrimonio immobiliare dello Stato, così come disposto da una specifica circolare emanata nel 2003 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e rivolta a tutti i Ministeri. *A parte l'improprietà dell'inclusione fra le maggiori entrate, invece che tra le minori spese, della predetta riduzione di costi, si può osservare che tale riduzione, ancorché possibile, è dubbio che, come ritiene la relazione tecnica, sia "inevitabile".*

Sempre "neutrale" rispetto alle entrate previste è la disposizione finalizzata a facilitare e ad accelerare la valorizzazione e la gestione produttiva degli immobili della Difesa (art. 35, comma 12): entro il 30 aprile 2005, la Difesa dovrà individuare i beni ritenuti "non più utili ai fini istituzionali" che costituiranno oggetto di dismissione. Siffatta operazione nella relazione tecnica viene valutata come "neutrale per il bilancio dello Stato", in quanto le somme che ne deriveranno verranno versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alla spesa del Ministero della Difesa.

#### ***a) Le dismissioni immobiliari***

Tre sono gli articoli dedicati alla dismissione del patrimonio immobiliare:

- **art. 28: gli immobili degli Enti soppressi**, già destinati ad operazioni di cartolarizzazione, sono alienati da Fintecna. Alla stessa società sono trasferite tutte le gestioni liquidatorie ex-IGED (Ispettorato Generale per la Liquidazione degli Enti Disciolti). In sede di esame alla Camera, è stato aggiunto il comma 4-bis secondo il quale il Ministro dell'economia e la società Fintecna dovranno riferire annualmente alle Camere sullo stato della liquidazione degli enti pubblici la cui liquidazione non sia stata esaurita entro il 31 dicembre 2005;
- **art. 30**, che prevede che **i beni culturali immobili** dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, per l'uso dei quali non viene percepito alcun canone e che necessitano di interventi di restauro, possono essere venduti ai privati, a condizione che questi si facciano personalmente carico delle spese di conservazione e restauro. I relativi costi potranno essere scontati dal canone;
- **art. 35, comma 19, primo periodo**, che autorizza il Ministro economia ad avviare con uno o più decreti **programmi di dismissione immobiliare da realizzare tramite cartolarizzazioni**, costituzioni di fondi immobiliari o cessioni dirette.

#### ***b) La "vendita" della rete stradale***

L'articolato della testo approvato dalla Camera (art. 35, comma 19, secondo periodo) prevede la vendita - ad una società controllata direttamente o indirettamente dallo Stato - di circa 1.500 chilometri di strade, in esercizio e in costruzione, con caratteristiche autostradali sulle quali gli utenti transitano a titolo gratuito, per un importo di circa 3 miliardi di euro, calcolato assumendo una concessione quarantennale analoga a quella del Gruppo Autostrade, con un ricavo medio da pedaggio per Km pari a circa 0,68 euro e ipotizzando un rendimento del capitale investito per la società acquirente intorno al 7,5%. La relazione spiega che di 20.590 km di strade gestite dall'Anas, circa 869 sono di autostrade «sulle quali gli utenti transitano a titolo gratuito», come: il Gra di Roma, l'autostrada che collega Roma all'aeroporto di Fiumicino; la A3 Salerno-Reggio Calabria; la A19 Palermo-Catania; la A29 Palermo-Mazzara del Vallo.

Con riguardo a questa fonte straordinaria di entrata, è stato ufficialmente precisato dal Governo che nessun nuovo pedaggio graverà sugli automobilisti: la stima di tre miliardi circa di introito per lo Stato rappresenta il prezzo pagato dalla società acquirente a seguito della cessione, e la remunerazione dell'investimento avverrà attraverso "pedaggi ombra" (*shadow toll*) pagati dall'Erario alla società acquirente in funzione del traffico effettivo.

A seguito di tale precisazione risulta chiarito che, come per la cessione di immobili con la formula del "vendi e riaffitta", che verrà utilizzata sul fronte delle dismissioni immobiliari, anche la cessione



delle strade consentirà di ridurre il disavanzo del 2005, ma comporterà spese aggiuntive (per i pedaggi ombra), a meno che non vengano poi introdotti pedaggi effettivi a carico degli utenti.

### ***3.3 L' "emendamento Boccia" e la modifica dei saldi. La portata ed effetti di un attacco senza precedenti al cuore della manovra finanziaria del Governo***

Per valutare gli effetti tecnici dell'emendamento di modifica dei saldi, approvato dalla Camera su proposta dell'On. Boccia, nonché i margini per un intervento emendativo del Governo di ripristino dei saldi iniziali, occorre valutare in primo luogo se e come tale voto ha mutato il vincolo derivante dall'approvazione parlamentare della risoluzione al DPEF, con la quale si erano "politicamente riconosciuti" i saldi programmatici di riferimento per l'attuale manovra finanziaria.

Infatti, laddove si assumessero i parametri emendati come nuova cornice di riferimento della manovra finanziaria, un emendamento di ripristino presentato al Senato dovrebbe considerarsi peggiorativo dei saldi e, come tale, dovrebbe essere dichiarato inammissibile per mancanza di copertura.

Viceversa, se si ritenesse che il quadro di riferimento - cui il Governo deve ritenersi politicamente impegnato - è soltanto quello fissato nel DPEF, ovvero nella sua Nota di variazione, allora l'emendamento di incremento dei saldi potrebbe ritenersi ammissibile. In tal caso, tuttavia, non potrebbe negarsi al Parlamento di disporre della "maggiore disponibilità" di bilancio per finanziare corrispondentemente nuove e diverse politiche di spesa, senza la necessità di indicare nuovi mezzi di copertura.

A tal fine, occorre richiamare il quadro normativo che regola la decisione di bilancio, con riferimento agli aspetti direttamente implicati in questa vicenda.

In primo luogo, si ricorda che il *saldo netto da finanziare* equivale alla differenza tra le entrate finali (entrate tributarie, extratributarie e per alienazione di beni patrimoniali, ammortamenti e riscossione di crediti) e le spese finali (spese correnti e spese in conto capitale). Come tale esso misura l'entità dei prestiti da accendere *ex novo* nell'anno di riferimento per il pareggiamento dei conti, esprimendo dunque il disavanzo finanziario di previsione "sprigionato" dal solo anno cui si riferisce il bilancio.

Il *ricorso al mercato* è il parametro che esprime il medesimo saldo con l'aggiunta delle spese per il rimborso e l'eventuale accensioni di prestiti. In tal senso, il ricorso al mercato esprime l'entità dell'indebitamento a medio e lungo effettuabile nell'anno di riferimento, offrendo una visione complessiva delle risorse che lo Stato richiede annualmente al sistema economico per pareggiare contabilmente le sue previsioni di entrata e di spesa.

La legge di contabilità dello Stato prevede che la legge finanziaria indichi espressamente nell'ambito di apposite disposizioni il livello di questi due saldi per ciascuno degli anni indicati dal bilancio pluriennale (art. 11, c. 3, lettera *a*), della legge n. 468 del 1978). I Regolamenti parlamentari a loro volta prevedono che tali disposizioni siano esaminate e votate per prime (art. 129, c. 4, del Regolamento del Senato).

Insieme all'indebitamento netto (il cosiddetto *deficit*), che esprime l'incremento annuo dello *stock* del debito pubblico - e coincide con il saldo netto da finanziare "depurato" dalle operazioni di pura intermediazione finanziaria eseguite dello Stato (riscossione crediti, anticipazioni a terzi, ecc.) - il saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato entrano nel bilancio programmatico dello Stato indicato dal Governo nel documento di programmazione economica (DPEF), o nell'eventuale Nota di variazione al DPEF, concorrendo a definire la cornice di riferimento entro cui deve iscriversi la manovra finanziaria per l'anno successivo.

Le risoluzioni parlamentari "parallele" approvate dai due rami del Parlamento a margine dell'esame del DPEF o della Nota di variazione costituiscono, dunque, l'atto con il quale il Parlamento impegna politicamente il Governo a presentare una legge finanziaria che rispetti, per un verso, i limiti quantitativi fissati nel documento di programmazione e, per altro verso, gli obiettivi e le linee di politica economica indicati nella stessa sede, cioè il contenuto "qualitativo" della manovra.

In particolare, i limiti quantitativi della manovra costituiscono un vincolo anche per il Parlamento in sede di presentazione degli emendamenti al disegno di legge finanziaria e ai provvedimenti collegati.

Infatti, la libertà del Parlamento di proporre emendamenti ai provvedimenti di bilancio trova un limite rispettivamente nell'articolo 81 della Costituzione, per il tramite della legge di contabilità che ad esso si richiama espressamente, e nei Regolamenti parlamentari (come modificati dalla riforma del 1988), che a diverso titolo prevedono la necessaria compatibilità delle eventuali modifiche con le regole determinate nel DPEF (art. 11, c. 6, della legge n. 468 del 1978; art. 126-*bis* del Regolamento del Senato).

In particolare la Giunta per il Regolamento del Senato, con parere del 26 novembre 1992, ha stabilito che gli emendamenti ai provvedimenti collegati alla finanziaria "non devono produrre modifiche peggiorative nel saldo algebrico finale degli effetti di correzione", conformemente alle risoluzioni che hanno approvato il DPEF.

In generale, si tratta di limiti e vincoli che, nelle intenzioni originarie del legislatore, corrispondevano innanzitutto all'esigenza di "salvaguardare" il rigore delle manovre finanziarie del

Governo dai possibili attacchi, in senso lassista, del Parlamento. Nello stesso senso deve interpretarsi l'obbligo di votazione dei saldi in apertura, adottato dai Regolamenti parlamentari a decorrere dal 1988.

Ora, l'emendamento della Margherita presentato dall'On. Boccia, e approvato dall'Aula della Camera in prima lettura, ha ridotto di 872 milioni di euro il saldo netto da finanziare per il 2005 - e dello stesso importo il ricorso al mercato - portandolo da 50 miliardi di euro (il livello indicato dalla Nota di variazione al DPEF 2005-2008, già ridotto rispetto al DPEF di luglio che lo fissava in 51,5 miliardi di euro) a 49,138 miliardi di euro. Lo stesso emendamento ha corrispondentemente ridotto le dotazioni dei Fondi speciali di cui alla tabella B, cioè le risorse accantonate per il finanziamento delle future leggi di spesa recanti oneri di parte capitale.

Mancando ogni precedente per una modifica di questo tipo, si pone dunque il problema di come interpretare il nuovo limite di bilancio posto da un ramo del Parlamento rispetto a quello già posto attraverso le risoluzioni parlamentari al DPEF.

Per un verso, si può sostenere che il vincolo delle risoluzioni rimanga prevalente, in quanto approvate da entrambi i rami del Parlamento, nell'ambito delle procedure previste dalla legislazione vigente per la decisione di bilancio.

D'altra parte, però, il vincolo si riferisce al tetto massimo dei saldi e può essere rivisto al ribasso da un ramo del Parlamento che, in tal modo, "specifica" la volontà già espressa in sede di approvazione del DPEF, stabilendo un nuovo vincolo politico per il Governo. Il fatto che tale correzione sia stata dettata da una sola Camera non ridurrebbe la portata del vincolo a carico del Governo (basti pensare che la mozione votata da una sola Camera è sufficiente a sfiduciare il Governo). Naturalmente, dovrebbe restare comunque ferma la libertà di determinazione dell'altra Camera, che deve ritenersi vincolata solo alla (sua) risoluzione parlamentare al DPEF.

In definitiva, se si accogliesse quest'ultima tesi, un emendamento del Governo orientato a ripristinare i saldi dovrebbe essere considerato inammissibile per contrasto con il nuovo quadro programmatico di riferimento, cioè con il quadro del DPEF, come "specificato" da un voto successivo del Parlamento. Non altrettanto potrebbe dirsi degli emendamenti dello stesso tenore d'iniziativa parlamentare, con il risultato di introdurre un'inedita differenziazione della posizione del Governo rispetto al Parlamento, con riguardo al regime di ammissibilità degli emendamenti.

Se invece si adottasse la prima interpretazione, ogni emendamento - del Governo o del Parlamento - dovrebbe avere riguardo solo al vincolo quantitativo originario del DPEF. In questo caso, tuttavia, si dovrebbero considerare ammissibili tutti gli eventuali emendamenti che utilizzino lo scarto tra i

vecchi e i nuovi saldi per finanziare corrispondentemente delle ulteriori misure di spesa, senza la necessità di indicare nuovi mezzi di copertura.

#### ***4. Le "non politiche" della Finanziaria 2005***

##### ***4.1. Gli enti locali e la finanza statale. Tra federalismo immaginario e neocentralismo***

La manovra di bilancio 2005, nonostante alcune modifiche in senso migliorativo introdotte nel corso dell'esame parlamentare, conserva per gli enti territoriali il carattere di strumento indiscriminato di contenimento della spesa, senza alcuno spazio di riflessione sul ruolo che le autonomie devono e dovranno ricoprire nell'applicazione del federalismo amministrativo e fiscale. Così, se la riforma costituzionale in discussione ignora del tutto la materia fiscale, la manovra di bilancio palesa la volontà di "disinvestire" di autonomia finanziaria gli enti territoriali, sottraendo loro risorse e margini di manovrabilità politica.

Dalla manovra di bilancio 2005 emerge nel complesso un disegno confuso, e per alcuni aspetti incoerente, circa gli obiettivi e il ruolo che l'attuale maggioranza di governo riconosce alle autonomie locali nel sistema istituzionale.

In particolare, sono emerse le tensioni e contraddizioni che su questi temi dividono dall'interno la maggioranza e il governo. Se ne è avuta evidenza, tra le altre cose, con il tentativo del relatore di escludere dal vincolo della spesa i piccoli comuni, cui ha fatto da contraltare la posizione totalmente divergente del Governo, che è stato infine battuto anche con i voti della sua maggioranza.

Analoghe tensioni si sono registrate sulla proposta di sbloccare la leva fiscale, consentendo alle regioni e ai comuni di aumentare le aliquote delle addizionali Irpef ed Irap.

Infatti, se nel testo iniziale del Governo – se pure con una formulazione poco chiara – si ammetteva tale possibilità, la maggioranza ha invece votato una nuova disciplina che mantiene la sospensione fino al dicembre 2006, facendo salvi solo quei comuni che non si sono mai avvalsi della facoltà di aumentare le addizionali (che comunque potranno farlo soltanto nel limite dello 0,1%).

Un altro aspetto destinato ad incidere pesantemente sulla funzionalità degli enti locali è costituito dall'applicazione del tetto al 2% alla crescita della spesa delle amministrazioni locali, che dovrebbe consentire risparmi di spesa per un totale di 9.105 milioni di euro per l'anno 2005.

La legge finanziaria, infatti, all'articolo 2 dispone in via generale per ciascun anno del triennio 2005-2007 un limite fissato nella misura del 2% all'incremento della spesa delle amministrazioni pubbliche comprese nel conto economico consolidato. L'aspetto più preoccupante è che le

amministrazioni centrali, i Ministeri, contribuiranno a tali risparmi solo per 1.930 milioni, il resto, pari a circa 7 miliardi, dovrà necessariamente riguardare i risparmi delle altre pubbliche amministrazioni: Regioni, Enti locali, Asl, ospedali, enti di ricerca, Università, ecc...

In pratica, 7,6 miliardi dovranno essere risparmiati da altri enti, in particolare dagli enti territoriali. Come ha messo in luce la Corte dei Conti, il 60 % dei tagli determinati dal tetto del 2% ricadranno sugli enti territoriali che subiranno dunque una decurtazione complessiva pari a 5,7 miliardi di euro rispetto al tendenziale.

In definitiva, la sensazione è di un disimpegno del governo in relazione alle responsabilità che gli enti territoriali si trovano a gestire in mancanza di una effettiva autonomia fiscale.

#### ***4.1.1 La nuova edizione del Patto di stabilità interno per le regioni e gli enti locali***

La legge finanziaria per 2005 ha interamente riscritto, per l'ennesima volta, le norme sul Patto di stabilità.

In particolare, si detta una nuova disciplina del Patto di stabilità interno per le regioni e per gli enti locali con riferimento al triennio 2005-2007. Tale disciplina sostituisce le disposizioni che erano state dettate per il 2005 e per gli anni successivi dall'articolo 29 della legge n. 289/2002, e successive modificazioni, delle quali si dispone l'abrogazione.

Rispetto alla normativa in vigore nel 2004, le principali innovazioni introdotte dalla Finanziaria per l'anno 2005 sono le seguenti:

- a) viene imposto un **vincolo all'incremento delle spese, anziché all'incremento del disavanzo**;
- b) la **disciplina interessa una quota più ampia dell'intero comparto degli altri enti locali**, includendo anche i Comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 5.000 abitanti, nonché le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- c) per la prima volta sono **sottoposte alle regole del Patto di stabilità interno non solo le spese correnti, ma anche le spese di conto capitale**.

La disciplina del Patto di stabilità interno ha subito numerose modifiche in sede di esame parlamentare, che hanno condotto ad una riscrittura quasi integrale del testo originario.

Secondo le indicazioni della relazione tecnica, la disciplina del Patto di stabilità interno, nella versione originaria, avrebbe dovuto determinare, rispetto all'andamento tendenziale per il 2005, considerato nel DPEF, risparmi di spesa:

- per 201 milioni di euro con riferimento alle regioni e province autonome;
- per 1.039 milioni di euro con riferimento a province e comuni;
- per 24 milioni di euro con riferimento alle comunità montane.

Complessivamente l'effetto di riduzione dell'indebitamento netto per il 2005 era stimato in 1.270 milioni di euro, tenuto conto anche degli altri enti locali che sono assoggettati al Patto.

**Tabella n. 4 - L'impatto dell'applicazione del patto interno di stabilità per gli Enti Territoriali (in milioni di euro)**

	<b>2003</b> <b>(Istat)</b>	<b>2005</b> <b>(Dpef)</b>	<b>2005</b> <b>a seguito della</b> <b>manovra</b> <b>correttiva</b>  <b>(2003 + 4,8%</b> <b>del 2003)</b>	<b>Impatto</b> <b>della</b> <b>Manovra</b> <b>correttiva</b>
<b>REGIONI E PROVINCE</b> <b>AUTONOME</b>  <i>(uscite - detrazioni delle</i> <i>spese da lavoro e sanità)</i>	<b>39.099</b>	<b>41.159</b>	<b>40.958</b>	<b>- 201</b>
<b>PROVINCE E COMUNI</b>  <i>(uscite - detrazioni delle</i> <i>spese da lavoro)</i>	<b>50.263</b>	<b>53.708</b>	<b>52.669</b>	<b>- 1.039</b>
<b>COMUNITA'</b> <b>MONTANE</b>  <i>(uscite - detrazioni delle</i> <i>spese da lavoro)</i>	<b>1.276</b>	<b>1.361</b>	<b>1.337</b>	<b>- 24</b>

La disciplina del patto di stabilità interno per l'anno 2005 interessa una quota più ampia del comparto degli enti territoriali, rispetto a quanto previsto fino al 2004.

In particolare, il comma 1 precisa che concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007, in conformità alla disciplina dettata dall'articolo in esame:

- le regioni;
- le province autonome di Trento e di Bolzano;

- le province;
- i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti;
- le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Nella disciplina applicata fino al 2004, invece, erano sottoposti al patto di stabilità soltanto le regioni a statuto ordinario, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

La sottoposizione al Patto delle (demograficamente maggiori) unioni di comuni, comporta la possibilità che siano sottoposte (indirettamente) al patto anche le spese dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti - che non sarebbero quindi sottoposti al Patto - in quanto costituenti il contributo al bilancio dell'unione che è, essa sì, sottoposta.

#### ***4.1.2 Il vincolo all'incremento delle spese***

In linea con l'applicazione del cosiddetto "metodo Gordon Brown", che prevede una evoluzione controllata della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche, la disciplina del Patto per l'anno 2005 impone un vincolo all'incremento delle spese finali degli enti territoriali anziché all'incremento del disavanzo, come invece era previsto dal Patto relativo all'anno 2004.

Per la prima volta, pertanto, saranno assoggettate alla disciplina del Patto non solo le spese correnti, ma anche quelle in conto capitale.

Tale disciplina è stata sostanzialmente modificata dalla Camera, diversificando i contenuti del patto per le Regioni rispetto a quelli applicabili per le altre autonomie territoriali.

Rispetto al testo del Governo viene assunta come base di riferimento per la determinazione del limite di incremento alle spese finali di ciascun ente la spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003 per classi demografiche, anziché l'ammontare delle spese impegnate e pagate nel 2003.

In particolare si stabilisce un limite massimo di spesa per gli enti locali coinvolti nel Patto, per il 2005 e per gli anni 2006 e 2007. Secondo la nuova disciplina, il complesso delle spese correnti e delle spese di conto capitale di ciascuna provincia, ciascun comune con popolazione superiore a 3.000 abitanti, e ciascuna comunità montana con popolazione superiore a 10.000 abitanti, sia in termini di competenza che di cassa, non potrà, nel 2005, essere superiore alla corrispondente spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003, aumentata:

- dell'11,5 per cento per gli enti locali che la cui spesa corrente media *pro-capite* nel triennio sia inferiore a quella della classe demografica di appartenenza;
- del 10 per cento per gli altri enti.

Per l'individuazione della spesa media del triennio si tiene conto della media dei pagamenti, in conto competenza e in conto residui.

La modifica approvata dalla Camera - che ha portato dall'originario 4,8% all'11,5% il limite di spesa, riferendolo alla media del triennio trascorso, anziché all'anno 2003 - nonostante fosse stata invocata dai comuni per sottrarre il vincolo di spesa alla casualità e arbitrarietà del riferimento ad un solo anno, ha finito per risultare penalizzante per alcuni enti locali.

Le **province**, in particolare, che hanno visto negli ultimi anni un cospicuo trasferimento di competenze, con un corrispondente e progressivo aumento della spesa, sono sicuramente **penalizzate dal riferimento alla spesa media del triennio 2001-2003, rispetto all'originario vincolo riferito alla spesa annuale 2003.**

In tal senso, **il vincolo di spesa finisce per incidere in misura fortemente squilibrata su ciascuna tipologia di ente locale**, confermando la sostanziale iniquità di interventi "lineari" di contenimento della spesa, che oltre ad essere di incerta efficacia si dimostrano in concreto gravemente lesivi delle prerogative e competenze di ciascun ente territoriale.

Per quanto riguarda le **regioni** a statuto ordinario, i contenuti del Patto sono rimasti quelli fissati nel disegno di legge originario del Governo per tutti gli enti locali.

Si dispone infatti che il complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale non possa essere superiore al corrispondente ammontare di spese dell'anno 2003 incrementato del 4,8 per cento.

Il complesso delle spese cui si applica il vincolo di incremento è calcolato al netto di alcune particolari voci di spesa.

Sono escluse dalla disciplina del Patto:

- le spese per il personale che, analogamente a quanto previsto in altra sede dell'articolato in relazione al bilancio dello Stato, sono quantificate in relazione alla contrattazione;
- le spese per la sanità;
- le spese connesse a operazioni di carattere finanziario che, in quanto tali, non sono rilevanti ai fini del conto economico delle amministrazioni pubbliche;



- le spese per trasferimenti destinati ad amministrazioni pubbliche (in quanto risultano consolidate nell'ambito del conto economico).
- le spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (esclusione introdotta durante l'esame alla Camera).
- le spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza (esclusione introdotta durante l'esame alla Camera).
- le spese sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze che dichiarano lo stato di emergenza emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri (esclusione introdotta durante l'esame alla Camera).
- le spese in conto capitale cofinanziate dai fondi europei sono escluse per il solo anno 2005 (esclusione introdotta durante l'esame alla Camera)

Infine, con una disposizione introdotta alla Camera e perfezionata al Senato, si è ammessa la possibilità di destinare i **proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione** al finanziamento delle spese correnti, nel limite del 75% per l'anno 2005 e del 50% per il 2006.

#### ***4.1.3 Le spese eccedenti i limiti del Patto. La reiterata sospensione della leva fiscale***

La nuova disciplina prevede la facoltà per le regioni e gli enti locali di effettuare spese in eccedenza rispetto ai limiti così stabiliti, purché si tratti di spese di investimento coperte da specifiche maggiori entrate.

A tale riguardo, con una modifica apportata al testo durante l'esame della Camera, si è disposto che tali maggiori spese di investimento sono ammissibili nei soli limiti dei proventi derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili, nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

Nel testo iniziale del disegno di legge finanziaria la possibilità di effettuare spese di investimento in eccedenza rispetto ai limiti era prevista purché tali maggiori spese fossero interamente coperte da maggiori entrate derivanti dall'incremento di aliquote e tariffe delle imposte e tasse locali.

Relativamente a tale aspetto, si ricorda che il 31 dicembre 2004 avrebbe dovuto, infatti, terminare il periodo di sospensione imposto alle regioni e ai comuni relativamente alla possibilità di aumentare le aliquote delle addizionali all'IRPEF di propria competenza e la maggiorazione dell'aliquota IRAP rimessa alle regioni. La sospensione, che si era applicata a decorrere dal 29 settembre 2002,

ai sensi dell'art. 3, c. 1, della legge n. 289/2002, era stata, infatti confermata fino al 31 dicembre 2004 dall'art. 2, c. 21, della legge n. 350/2003.

A seguito di un emendamento approvato alla Camera **la sospensione dell'efficacia degli aumenti delle aliquote delle addizionali all'IRPEF e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP è stata confermata fino al 31 dicembre 2006.**

Con riferimento ai **comuni**, un emendamento del relatore approvato al Senato ha successivamente ammesso la possibilità di aumentare l'aliquota dell'addizionale IRPEF, entro il limite dello 0,1%, ma la ha limitata ai soli enti locali che non avessero mai utilizzato tale leva fiscale. Per tutti gli altri casi resta confermata la sospensione fino al 31 dicembre 2006.

Quanto alle **regioni**, si prevede che possano destinare le nuove entrate alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel settore sanitario.

A tal fine si istituisce un **Fondo presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti Spa**, dotandolo per l'anno 2005 di 250 milioni di euro. Il fondo è abilitato ad anticipare le spese in conto capitale degli enti locali che eccedono il limite di spesa previsto dal Patto.

Le anticipazioni sono corrisposte dalla Cassa depositi e prestiti Spa direttamente ai soggetti beneficiari, secondo indicazioni e priorità fissate dal CIPE.

A questo proposito, è utile rilevare come, con il recente decreto ministeriale 6 ottobre 2004 del Ministro dell'economia, è stato esercitato il potere di indirizzo nei confronti della sola "gestione separata" della Cassa, essendosi ritenuto che il Ministero non eserciti direzione e coordinamento delle società partecipate ai sensi del codice civile.

Questo caso conferma comunque come rimanga quanto meno aperto il problema del rapporto tra le amministrazioni pubbliche e quegli enti - quali la Cassa deposito e prestiti Spa - trasformati in società per azioni con l'unico scopo di sottrarli al comparto delle pubbliche amministrazioni e "migliorare" i saldi di finanza pubblica. Infatti, oltre agli evidenti problemi di legittimità finanziaria di tali operazioni e di compatibilità con i criteri di contabilità fissati dall'Unione europea, si pongono complessi problemi di ordine gestionale determinati dalla complessa sovrapposizione delle discipline civilistica e amministrativa.

#### ***4.1.4 Limiti di indebitamento e accesso al credito***

Una disposizione, introdotta *ex novo* dalla Camera, novella l'articolo 204 del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000), introducendo nuove regole e limiti per il ricorso all'indebitamento degli enti locali.

Ancora una volta, si tratta di una pesante limitazione dell'ambito di autonomia già riconosciuto agli enti locali, in tal caso riferita alle spese per interessi.

La nuova disciplina, infatti, **limita la possibilità di indebitamento degli enti locali, riducendo dal 25 al 12% delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente, l'entità delle spese per interessi che rappresentano il livello massimo di indebitamento degli enti locali**, come risultante non soltanto dall'accensione di mutui ma anche da qualunque altra forma di finanziamento reperibile sul mercato cui l'ente possa accedere.

Come è evidente, tale misura non potrà che determinare il sostanziale blocco di ogni forma di investimento, anche in settori imprescindibili da cui dipendono servizi e prestazioni essenziali per i cittadini (sicurezza, sanità, ecc.).

La Finanziaria prevede anche altre novità in tema di regole per l'accesso al credito degli enti locali. In particolare, l'articolo 9 introduce una fonte di finanziamento degli investimenti degli enti territoriali aggiuntiva rispetto ai tradizionali mutui e ai prestiti obbligazionari.

Tra l'altro si prevede: aperture di linee di credito (il tasso d'interesse è dovuto solo sulla somma erogata e non sull'intero ammontare, come per il mutuo); emissioni di prestiti obbligazionari in pool (norma buona per i piccoli comuni sinora tagliati fuori dal mercato dei bond, che possono emettere obbligazioni congiuntamente tra più enti locali, nominando un comune capofila) gestione del fondo ammortamento svincolata dall'accentramento presso la banca tesoriere. Queste norme dovrebbero consentire agli enti locali, e, in alcuni casi, anche alle regioni, di gestire con maggiore flessibilità il passivo e la raccolta di risorse finanziarie.

Genererà risparmi certi per la finanza pubblica – attraverso una riduzione del costo dell'indebitamento – la norma che consente la rinegoziazione dei vecchi mutui che sono intestati ad enti decentrati, ma sono a totale o parziale carico dello Stato per capitale e interessi (finora gli enti hanno rinegoziato i mutui a loro carico, ma non quelli a carico dello Stato, che sono rimasti ad alti tassi soprattutto se contratti prima del 1998).

#### ***4.2 Le "politiche-annuncio" del Governo per la famiglia. Tra vecchie promesse e nuove povertà***

La famiglia è senz'altro il soggetto sociale sul quale, dall'inizio di questa legislatura, si sono scaricati più pesantemente sia gli effetti delle "politiche-annuncio" del Governo in materia di fiscalità e di assistenza, rimaste senza alcun esito duraturo o apprezzabile, sia le conseguenze delle politiche economiche e finanziarie concretamente attuate. Queste ultime, in particolare, hanno a vario titolo investito la famiglia attraverso il taglio dei servizi pubblici, l'aumento dell'imposizione locale e delle tariffe, il generale deterioramento del potere d'acquisto dei salari. La famiglia è oggi più che mai esposta al rischio di nuove forme di povertà; un rischio di cui le stesse famiglie non sono ancora pienamente consapevoli.

Un numero sempre crescente di persone vive a ridosso della soglia di povertà relativa, fissata dall'ISTAT in circa 823 euro al mese per una famiglia di due componenti.

**Sono povere oggi circa 2 milioni e mezzo di famiglie, per un totale di 7,1 milioni di persone** (il 12,4% della popolazione), ma è l'intensità della povertà a mostrare l'evoluzione più allarmante: **le famiglie povere sono sempre più povere e per tutte le famiglie è sempre maggiore il rischio di finire dentro la cosiddetta "trappola della povertà"**.

Il dato che più direttamente esprime il crescente disagio della famiglia è rappresentato dal tasso di natalità.

Almeno la metà delle coppie con un figlio dichiara di non essere nella condizione economica di averne un altro, dimostrando come le politiche di sostegno alla natalità e alla famiglia siano più che mai cruciali per il mantenimento degli equilibri economici e sociali.

A questo proposito, l'intensità e l'efficacia degli interventi adottati in questa legislatura in favore delle famiglie possono essere valutate con riguardo ai tre fronti di riforma su cui il Governo si è direttamente impegnato:

- a) il sostegno alla natalità, attraverso l'**assegno per il secondo figlio**;
- b) i servizi all'infanzia, attraverso nuove misure in materia di **asili-nido**;
- c) le **politiche fiscali per la famiglia**, da adottare nell'ambito della riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRE).

Su ciascuno di questi fronti i risultati concreti, in tre anni e mezzo di Governo, sono stati del tutto irrilevanti, per l'inefficacia di misure pensate come solo estemporanee (assegno per il secondo figlio), per la natura demagogica di politiche non accompagnate da significativi investimenti pubblici (asili-nido), per la mancata riforma degli strumenti di sostegno al reddito delle famiglie (riforma fiscale).

#### ***4.2.1 La famiglia e il fisco nel Maxiemendamento del Governo. Il vero peso dell'annunciata riduzione fiscale***

Con la presentazione al Senato dell'emendamento sulla  **riforma fiscale**, la manovra finanziaria per il 2005 ha finalmente raggiunto un grado di definizione sufficiente affinché il Paese - i cittadini, le famiglie, le imprese - possano davvero misurare l'effettiva qualità delle politiche del Governo per il rilancio dei consumi e la ripresa dell'economia.

Secondo la precisa scelta politica di rinunciare ad altre forme di impiego delle risorse pubbliche, per esempio all'impiego nella tutela diretta del potere d'acquisto di salari e pensioni o nella riqualificazione dei servizi pubblici, il Governo ha puntato tutto su una riforma fiscale la cui credibilità e sostenibilità finanziaria sono apparse da subito difficilmente difendibili, anche da parte della stessa maggioranza.

Il supposto "taglio" delle tasse, infatti, non solo si è rivelato di entità molto inferiore agli originari annunci del Governo, ma si è infine dimostrato iniquo socialmente, in quanto del tutto squilibrato a favore delle fasce di reddito più elevate.

Da un sistema a cinque aliquote fiscali, idoneo ad assicurare la progressività dell'imposizione sui cittadini (cioè una diversa distribuzione del carico fiscale a seconda del livello del reddito), secondo il dettato dell'art. 53 della Costituzione, con la riforma del Governo si passa ad un sistema a tre aliquote - 23%, 33% e 39% - con l'aggiunta di un demagogico "contributo di solidarietà" a carico dei redditi sopra i 100mila euro l'anno.

Il carattere demagogico e quasi provocatorio di quest'ultimo "contributo" è dimostrato dal fatto che tali redditi, prima della riforma, erano tassati al 45%, mentre oggi l'aliquota effettiva gravante su di essi passa al 43%, con un risparmio d'imposta che è evidentemente tanto maggiore quanto più elevati sono i redditi. Basti pensare che il Presidente del Consiglio avrebbe un "alleggerimento" fiscale sulle imposte dirette dovute per i suoi redditi personali pari ad oltre 500mila euro, circa un miliardo delle vecchie lire!

Nel merito della riforma, l'aspetto presentato come più innovativo è costituito da una nuova struttura di **deduzioni** (cioè di riduzioni della base imponibile) per carichi di famiglia, cui corrisponde la scomparsa delle vecchie detrazioni (cioè delle riduzioni d'imposta) oggi previste per famigliari a carico.

Anche in questo caso si tratta di un vero e proprio inganno mediatico.

Le nuove deduzioni presentate ai cittadini attraverso gli organi d'informazione - pari a 3.450 euro per ogni figlio sotto i tre anni, 3.700 per ogni figlio portatore di handicap, 1.820 euro per l'eventuale badante, ecc. - a ben guardare sono molto meno generose di quanto appaiono.

Infatti, tali deduzioni spettano pienamente solo a coloro che hanno redditi pari alle deduzioni cui avrebbero diritto (di fatto, per una famiglia monoreddito con due figli a carico sotto i tre anni, dovrebbe aversi un reddito pari ad appena 10.000 euro per goderne pienamente).

Il paradosso è che tali redditi sono comunque ricompresi nella cosiddetta *no tax area*, cioè nella fascia non soggetta ad alcuna tassazione.

In tutti gli altri casi, le deduzioni sono via via ridotte fino ad annullarsi al crescere dei redditi, con il risultato che la maggior parte delle famiglie non avrà verosimilmente alcun beneficio rispetto al vecchio sistema delle detrazioni.

L'altro sostanziale *bluff* è costituito dall'ammissione alla deduzione delle spese per gli **addetti all'assistenza personale** (badanti, baby sitter, collaboratori domestici). Per le considerazioni svolte, nessun contribuente potrà godere pienamente della deduzione, a meno di ammettere che una famiglia con redditi intorno ai 15 mila euro possa permettersi un aiuto familiare che costa più di un quinto del reddito mensile. Ben diversa è l'efficacia del modello, proposto dalla Margherita, centrato sulla detrazione - entro un tetto fissato - delle spese sostenute dalle famiglie per l'assistenza alle persone. Solo in questo modo le famiglie avrebbero la possibilità di pianificare la spesa per gli aiuti familiari, avendo la piena consapevolezza dell'entità dei benefici fiscali cui hanno diritto, con beneficio anche per le scelte di partecipazione al lavoro delle donne..

Inoltre, è da segnalare che, rispetto agli annunci del Governo, nell'emendamento non v'è traccia dell'atteso aumento degli **assegni familiari**, l'unico strumento che avrebbe potuto dare concreto sollievo alle condizioni delle famiglie. L'abbandono della proposta di aumento degli assegni familiari costituisce infatti la rinuncia ad un maggior trasferimento che avrebbe raggiunto anche i lavoratori dipendenti e pensionati che non pagano l'Irpef, rendendo quindi ancora più evidente il limite della riforma.

Quanto agli aspetti di **iniquità distributiva** della riforma fiscale del Governo, essi sono valutabili dai seguenti dati: al 50 per cento più povero dei contribuenti andrà il 12,5 per cento dello sgravio mentre il 16,5 per cento dei contribuenti più ricchi godrà del 60 per cento degli sgravi totali!

Lo sgravio medio per famiglia è di appena 325 euro all'anno, ma al risparmio di 17 euro delle famiglie più povere si contrappone quello di 1.164 euro delle famiglie più benestanti.

Le famiglie dei pensionati, in particolare, pur rappresentando il 40 per cento delle famiglie italiane, ottengono solo il 22 per cento degli sgravi totali.

In definitiva, rispetto agli annunci contenuti nella legge delega di riforma del sistema fiscale, la promessa del Governo appare realizzata per meno della metà. Ma in senso complessivo, la penalizzazione per i cittadini risulta addirittura drammatica.

Le imposte indirette sono state infatti aumentate in misura generalizzata (catasto, Tarsu, accise, giochi e lotto, acconti Irpef, eccetera).

Pur con notevole approssimazione, si può stimare che sulle famiglie finiranno per gravare **5 miliardi di ulteriori tributi**. Lo sgravio netto per le famiglie finisce dunque per annullarsi, lasciandosi dietro solo la propaganda e le promesse tradite.

#### ***4.2.2 L'assegno una tantum per il secondo figlio. Un'effimera goccia nel mare della spesa delle famiglie con figli***

Una delle misure presentate dal Governo, con una certa enfasi, come qualificanti delle sue politiche per la famiglia è quella per il riconoscimento di un assegno *una tantum* di 1000 euro per i figli successivi al primo nati dal 1° dicembre 2003 al 31 dicembre 2004, introdotta dall'articolo 21 del decreto-legge n. 269 del 2003, il cosiddetto Maxi-decreto collegato alla manovra finanziaria per il 2004.

Questa disposizione - che il Ministro Maroni ha annunciato di voler estendere anche al primo figlio attraverso un emendamento del Governo alla legge finanziaria 2005 - ad oggi non risulta prorogata e rifinanziata neanche nella sua versione originaria.

Pur cogliendo uno dei punti chiave della crisi della natalità che affligge in forme del tutto peculiari la società italiana (la difficoltà delle coppie a sostenere gli oneri di un secondo figlio), questa tipologia di incentivo è ben lungi dall'offrire alle famiglie una risposta minimamente adeguata.

Si tratta, infatti, di un contributo riconosciuto solo in via temporanea per un importo uguale per tutte le donne, a prescindere dal livello di reddito personale o familiare.

A prescindere dall'iniquità relativa di un incentivo economico non graduato sulle effettive esigenze della famiglia, la limitazione temporale della misura non può aver determinato alcun sostanziale mutamento nella pianificazione delle famiglie circa le scelte di natalità. Nessuna

coppia può aver fatto concreto affidamento su un contributo straordinario di 1000 euro, corrispondente a un'integrazione del reddito annuo pari ad appena un terzo della spesa media mensile di una famiglia con tre e più figli (pari a 2.935 euro mensili, secondo l'ultimo rapporto ISTAT), cioè un trentaseiesimo del reddito annuale (!).

Si tratta solo di una goccia - peraltro temporanea - nel mare della spesa annuale delle famiglie.

L'ultimo rapporto ISTAT sulla condizione delle famiglie segnala infatti per il 2003 una **crescita della spesa media delle famiglie pari al 5,4%, un valore più che doppio rispetto all'indice di inflazione (2,7%)** registrato nello stesso anno.

Se si incrocia questo dato con il **forte aumento dell'indebitamento, al quale avrebbe fatto ricorso nell'ultimo anno addirittura il 48% delle famiglie** (secondo una ricerca IPSOS) si deve concludere che l'incremento di spesa è legato in larga misura alla necessità di fare fronte all'aumento di tariffe e tasse locali, ma soprattutto a un nuovo e più vasto bisogno di servizi alla persona che il sistema pubblico non è in grado di soddisfare.

#### ***4.2.3 Le politiche del Governo per gli asili nido. I servizi per l'infanzia tra i nonni e le aziende***

L'altro fronte sul quale si è concentrata l'attenzione del Governo in materia di politiche per il sostegno alla famiglia è costituito dagli asili nido.

La questione della quantità, accessibilità e omogenea distribuzione sul territorio degli asili nido è di grandissima rilevanza per un sistema di *welfare* che ambisca a realizzare pienamente le aspettative di crescita delle persone e della società nel suo complesso, attraverso il riconoscimento dell'esigenza primaria di incrementare la partecipazione al lavoro delle donne.

I ritardi e l'arretramento che l'Italia registra su questo fronte sono gravissimi. A dimostrarlo sono, per un verso, un tasso di occupazione femminile tra i più bassi dell'Unione europea e, per altro verso, il minimo ricorso delle famiglie italiane ai cosiddetti "aiuti formali" (asili, servizi di assistenza, ecc.) a fronte di una prevalenza degli "aiuti informali".

Oggi, in Italia, il principale servizio di cura all'infanzia è costituito dai nonni.

Secondo il rapporto ISTAT 2003, **sei bambini su dieci sono affidati ai nonni quando la madre lavora e solo due su dieci frequentano un asilo nido pubblico o privato!**

Questo dato medio, peraltro, sconta una forte differenziazione territoriale, nascondendo la drammatica condizione dei servizi per l'infanzia nel Mezzogiorno.

I bambini che frequentano un nido pubblico sono solo il 6% nel Mezzogiorno (!), a fronte del 15% al Nord e del 13% al Centro.



A fronte di questo quadro desolante, l'urgenza di nuove politiche integrate di estensione e riqualificazione dei servizi all'infanzia appare di tutta evidenza.

È per questo che, con una campagna largamente demagogica cominciata fin dall'inizio della legislatura, il Governo - attraverso il Ministero delle pari opportunità - ha annunciato una nuova politica nazionale per gli asili nido, accompagnata dall'impegno per un cospicuo investimento di risorse in questa direzione.

Nel passaggio dalle "politiche-manifesto" alle disposizioni attuate, l'ambizione riformatrice è risultata a dir poco ridimensionata.

La legge finanziaria 2002 - con un intervento integralmente mirato al settore privato - ha consentito l'istituzione di **asili nido nei luoghi di lavoro**, prevedendo a tal fine un **Fondo nazionale** da ripartire tra le Regioni per finanziarne la realizzazione, e ha stabilito la deducibilità fiscale delle spese di gestione degli asili nido sostenute in questo contesto dai datori di lavoro e dai genitori (*art. 70, legge n. 448 del 2001*).

A prescindere dalle considerazioni circa l'opportunità di concentrare le nuove risorse pubbliche sull'offerta privata di servizi all'infanzia - peraltro nell'ambito di strutture produttive che devono dotarsi *ex novo* di mezzi e personale qualificato - tale misura non ha avuto alcuna concreta efficacia, perché la Corte Costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità. Accogliendo un ricorso delle Regioni, la sentenza n. 370 del 2003 ha infatti censurato l'istituzione del Fondo nazionale, in quanto lesiva dell'art. 117 della Costituzione che affida alla potestà legislativa regionale la materia dell'assistenza pubblica.

Prima ancora che tale sentenza fosse adottata, il Governo era già tornato sulla materia degli asili nido, nell'ambito della legge finanziaria 2003. In quella sede è stato istituito un nuovo **Fondo di rotazione** destinato al finanziamento dei datori di lavoro che realizzino nei luoghi di lavoro servizi di asilo nido e micro-nidi (*art. 91 della legge n. 269 del 2002*).

Anche tale Fondo sembra esposto al rischio di censura da parte della Corte Costituzionale, per cui rimane quanto meno dubbio quale sia disciplina applicabile e sono, a maggior ragione, lontani e incerti i benefici per le famiglie.

Per di più, il nuovo Fondo rotativo è stato finanziato per l'anno 2003 nella misura di 10 milioni di euro, a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali, cioè il Fondo sul quale sono finanziati tutti gli altri strumenti assistenziali di sostegno alle persone.

Sul piano delle politiche sociali, si è trattato evidentemente di un'operazione "a somma zero", che toglie risorse certe da una parte per allocarle - con maggior grado di incertezza - da un'altra parte, senza accrescere l'investimento sociale complessivo.

Infine, la legge finanziaria 2005 è rimasta nel solco delle stesse politiche in materia di asili nido, limitandosi a rifinanziare per ulteriori 10 milioni di euro il Fondo rotativo per i datori di lavoro che realizzino asili nido aziendali.

Una disposizione aggiuntiva introdotta durante l'esame alla Camera ha chiarito che i benefici per i datori di lavoro sono riferiti agli "asili con gestione interna o esterna", ammettendo in tal modo espressamente che la gestione dei nidi aziendali possa essere interna, senza tuttavia introdurre alcun richiamo al necessario rispetto di *standards* di qualità nell'organizzazione del servizio, da definire in sede pubblica.

#### ***4.2.4 Il fallimento delle politiche per la casa e per il risparmio***

Il problema della casa è tra i più rilevanti da un punto di vista sociale soprattutto nelle aree metropolitane e densamente popolate.

A fronte dell'istantaneo "sgonfiamento" della proposta-manifesto del ministro Maroni per i mutui a tasso zero, l'unica misura effettivamente disposta è stata il **ridimensionamento del Fondo destinato al sostegno degli affitti a canone agevolato per le categorie svantaggiate**.

Per i giovani, in particolare, è sempre più difficile trovare un alloggio, nonostante il sostegno e l'aiuto delle famiglie di origine. Le amministrazioni locali, inoltre, costrette dai tagli ai trasferimenti hanno abbandonato ogni programma di edilizia residenziale pubblica, e le ricadute non sono solo sulla mobilità interna – pensiamo alla ripresa dei flussi di migrazione da sud a nord di giovani diplomati e laureati – ma anche sulle **condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari**, nei confronti dei quali si è sviluppato un mercato distinto e più penalizzante, anche sotto il profilo dei ricongiungimenti familiari.

Per altro verso, il progressivo impoverimento di ampi settori della società, conseguente alle scelte generali di politica economica e sociale del Governo, ha reso ancora **più problematico l'accesso al credito e la tutela delle forme di risparmio per la famiglia**.

Il fenomeno dell'usura, in espansione soprattutto nel sud, aggrava le situazioni di rischio e di fragilità. Purtroppo ad oggi l'accesso al credito è legato a modelli vecchi e rigidi, soprattutto per quanto concerne le garanzie. Molte migliaia di giovani lavoratori flessibili e precari non possono accedere mutui o ottenere prestiti bancari perché l'entità della retribuzione e la natura del contratto a termine non offrono sufficienti garanzie per le banche e spesso sono costretti ad intervenire i genitori.

#### ***4.2.5 La mortificazione del pubblico impiego***

Il pubblico impiego viene colpito dalla finanziaria sia nel suo *status* economico - attraverso il taglio delle risorse per i contratti - sia nello *status* sociale, nel quadro di un generale svalutazione del ruolo del servizio pubblico e delle sue professionalità (confermata dalla mancata estensione al settore pubblico degli incentivi al posticipo del pensionamento).

Sul piano economico, le conseguenze di tali scelte appaiono gravissime: i risparmi di spesa realizzati attraverso il taglio delle risorse per i contratti pubblici sono destinati a colpire 3,5 milioni di lavoratori ed altrettante famiglie, con effetti recessivi sui consumi ben più consistenti dei benefici che si prospettano dall'annunciata riduzione delle imposte sul reddito delle persone (IRE, già IRPEF).

La Finanziaria 2005 dispone un aumento delle risorse per i rinnovi contrattuali di **56 milioni di euro** (art. 14, comma 1). La crescita delle retribuzioni dei dipendenti pubblici sarà del **3,7%**. In pratica al 3,6% già previsto dalla Finanziaria 2004 un altro 0,1 per cento. I sindacati (CIGL-CISL-UIL) chiedono un aumento dell'8% ed hanno già proclamato otto ore di sciopero.

E' da ricordare che proprio in questi giorni l'Eurispes ha pubblicato i risultati di una ricerca secondo la quale l'inflazione e il fiscal drag in tre anni hanno divorato quasi il 20% dello stipendio dei dipendenti pubblici. E' basandosi su proprie statistiche che danno il caro-vita in crescita del 22,2% tra il 2001 e il 2004, contro il 9,8% registrato dall'Istat. L'incremento delle retribuzioni nel triennio, spiega l'istituto di ricerca, è stato dell'8%: con un'inflazione che nel triennio è stata del 22,2%, la perdita del potere d'acquisto dei salari che ne è derivata, secondo l'Eurispes, è del 14,2%. A questo dato, tuttavia, 'vanno sommati gli effetti prodotti dal meccanismo del fiscal drag, dovuti al carattere di progressività del nostro sistema fiscale'. La perdita reale, dunque, è stata del 18,4%, che in termini di soldi persi vuol dire quasi 200 euro ogni mille percepiti. Si tratta, a giudizio dell'istituto, di 'una perdita secca corrispondente a quella quota di reddito che, in tempi migliori e secondo più efficaci e lungimiranti politiche economiche governative, veniva destinata al risparmio, al quale sempre meno famiglie in Italia riescono ad avvicinarsi'.

I calcoli dell'Eurispes divergono fortemente da quelli ufficiali. Secondo l'Istat, infatti, la perdita del potere d'acquisto dovuta all'inflazione è stata appena dell'1,8%, che cresce al 6% considerando anche l'incidenza del fiscal drag. Il cardine sul quale poggia lo studio dell'Eurispes è dunque l'esatto andamento dell'inflazione in questi tre anni. Secondo l'Eurispes, le forti differenze tra i propri

calcoli e quelli dell'Istat derivano dal fatto che l'Istituto di statistica attribuisce ad alcune voci un peso limitato (tra queste, l'alimentazione, l'Rc auto, gli affitti e l'energia) e ad altre uno eccessivo (beni di consumo durevoli, utensili e prodotti intermedi).

Secondo l'istituto diretto da Gian Maria Fara, nel solo 2002 le spese per l'alimentazione sono cresciute del 29%, quelle per i figli in minore età del 7%, i premi delle assicurazioni del 15% (dopo essere aumentati del 14% l'anno prima). Oltre a mettere in dubbio le statistiche ufficiali in tema di inflazione, poi, l'Eurispes sottolinea anche come sia 'piuttosto discutibile' la modalità di calcolo adottata dall'Istat per quanto riguarda le variazioni delle retribuzioni dei dipendenti pubblici. Si tratta infatti di una media tra gli statali da una parte e i lavoratori attivi negli enti locali e in quelli previdenziali dall'altro, che però 'pur essendo in numero inferiore, fanno salire la media, perché hanno messo a segno aumenti più consistenti'.

Altri 22 milioni di euro saranno destinati agli aumenti retributivi, 20 dei quali al personale di polizia e forze armate. Ulteriori incrementi potranno essere riconosciuti laddove vengano contestualmente indicati la riduzione della spesa relativa ad altre voci (art. 14, comma 2).

Infine, vengono fissati rigidi paletti sulle nuove assunzioni. Eventuali incrementi di personale saranno permessi solo alle amministrazioni "virtuose", mentre sarà più difficile aumentare il personale con contratto a termine e trasformare i contratti di formazione lavoro in rapporti a tempo indeterminato.

#### **4.3 La sfida persa della competitività e dell'innovazione**

La relazione di accompagnamento al provvedimento rinvia esplicitamente le misure per "la competitività, lo sviluppo e per il potere d'acquisto" ad un successivo provvedimento, verosimilmente un collegato alla manovra di bilancio.

Sotto questo profilo, pertanto, si registra il nulla assoluto da parte del Governo, la cui attività politica si caratterizza per la totale assenza di politiche pubbliche d'incentivo alla riconversione produttiva e di concreto sostegno alla ricerca e all'innovazione: nessun passo, dunque, per elevare il fattore di spesa che da troppo tempo gravita intorno all'1% del PIL speso in Italia per la ricerca:

<b>PAESE</b>	<b>Spesa interna lorda per Ricerca e Sviluppo in % sul PIL</b>		
	<b>ANNI</b>		
	2000	2001	2002

ITALIA	1.07	1.04	1.04
UE 15	1.95	1.98	1.99
USA	2.72	2.82	2.80
FRANCIA	2.18	2.23	2.20
REGNO UNITO	1.85	1.89	1.84
FINLANDIA	3.40	3.40	3.49

Fonte: elaborazione dati OCSE ed Eurostat

Così, alla perdurante caduta di competitività delle produzioni nazionali, non sufficientemente contrastata da politiche pubbliche d'incentivo e di concreto sostegno, si accompagna la totale mancanza di sostentamento dell'innovazione e della ricerca: il fenomeno, tra l'altro, ha subito un'accelerazione nel periodo più recente, tanto che, se nel biennio 2001-2002 questa quota valeva 4,9%, tale valore era sceso addirittura a 4,5% nel 2003.

A completare il quadro, gli agghiacciati dati forniti dalla classifica della competitività del *World Economic Forum* da cui risulta che l'Italia, tra il 2003 e il 2004, ha perduto sei posizioni, passando dal 41° al 47° posto (nel 2001 era al 26° posto), con un vistoso arretramento rispetto non solo ai componenti della "vecchia" Europa dei Quindici, ma anche a qualcuno dei Paesi appena entrati nella UE come Estonia, Lettonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Repubblica Slovacca: arretramento che segnala la crisi del tutto peculiare del nostro sistema economico e produttivo e che i responsabili dello studio attribuiscono ad un peggioramento delle condizioni del settore imprenditoriale, all'esigua portata del potenziale innovativo, determinato dalla scarsa collaborazione tra produzione e ricerca, e alla limitata disponibilità di capitale di rischio:

Indice di crescita competitiva e variazioni 2004 su 2003

Paese	2004	2003
Finlandia	1	1
Stati Uniti	2	2
Svezia	3	3
Taiwan	4	5
Danimarca	5	4
Norvegia	6	9
Singapore	7	8
Svizzera	8	7
Giappone	9	11
Islanda	10	8
Regno Unito	11	15
Paesi Bassi	12	12
Germania	13	13
Australia	14	10
Canada	15	16
Emirati Arabi Uniti	16	-
Austria	17	17
Nuova Zelanda	18	14
Israele	19	20
Estonia	20	22
Hong Kong	21	24
Cile	22	26
Spagna	23	23
Portogallo	24	25
Belgio	25	27
Lussemburgo	26	21
Francia	27	28
Bahrain	28	-
Corea	29	18
Irlanda	30	30
Malaysia	31	29
Malta	32	18
Slovenia	33	31
Tailandia	34	32
Giordania	35	34
Lituania	36	40
Grecia	37	39
Cipro	38	-
Ungheria	39	33
Repubblica Ceca	40	39
Sud Africa	41	42
Tunisia	42	38
Repubblica Slovacca	43	43
Lettonia	44	37
Botswana	45	36
Cina	46	44
Italia	47	41

Fonte: World Economic Forum

#### 4.4. Il Mezzogiorno dimenticato

I cattivi presagi scaturiti dalla lettura del DPEF 2005-2007 sul Mezzogiorno sono confermati dalla legge finanziaria 2005. Allora il Ministro scrisse che non ci sarebbero state risorse aggiuntive per il

Sud. La finanziaria non solo mantiene la promessa ma, con tecnicismi, rimodula attraverso la tabella F, sezione 4, relativa agli “Interventi nelle aree sottoutilizzate” gli stanziamenti 2005 per il Sud. Infatti, scontando gli effetti dello scarno rifinanziamento operato attraverso la tabella D (100 milioni per ciascuno degli anni 2005 e 2006 e ben 7,8 miliardi nel 2007) la tabella F, che reca l’indicazione completa del *quantum* stanziato per il Sud, indica che per il 2005 vengono tagliati/rimodulati 5 miliardi di euro. In pratica vengono fatti slittare, per 1/5 nel 2006 e 4/5 nel “2008 e anni successivi”, le risorse previste per il 2005 secondo uno schema già collaudato nelle passate leggi finanziarie.

La somma totale deriva dalla rimodulazione in diminuzione dei finanziamenti

- per la legge 64/86 (intervento straordinario mezzogiorno) – 200 milioni;
- per il fondo aree sottoutilizzate per complessivi -2.184 milioni;
- per il fondo incentivi agli investimenti – 1.265 milioni;
- per la legge 488/92 – 50 milioni;
- per la legge 208/98 fondo rotativo interventi aree depresse -1.400 milioni.

Complessivamente le autorizzazioni pluriennali di spesa indicate nel settore 4 “Aree depresse” della Tabella F, sono pari a 6.715 milioni di euro per il 2005, a 10.613 milioni di euro per il 2006 e a 7.100 milioni di euro per il 2007 per un totale di oltre 23 miliardi. Questa cifra viene, comunque, utilizzata in maniera impropria dall’esecutivo come prova di indirizzare ingenti risorse al Sud poiché si dimentica sempre di specificare che i numerosi miliardi riguardano tre anni e non solo il 2005 che, al contrario registra una diminuzione di risorse.

Nella medesima tabella il Fondo per le politiche comunitarie di cui alla legge n. 183 del 1987 (settore 27 della Tabella F) dispone complessivamente di risorse pari a 4.189 mln di euro per il 2005, 4.300 per il 2006 e 4.400 per il 2007; da tener presente che la finanziaria di quest’anno incrementa tale Fondo in misura pari a 1.000 milioni di euro per il 2006 e 4.500 milioni di euro per il 2007.

Alle rimodulazioni in tabella F bisogna poi aggiungere la disposizione, contenuta nell’articolo 4, che limita i pagamenti – quindi la cassa - per i cosiddetti grandi fondi deputati all’incentivazione delle attività produttive ed economiche sul territorio nazionale. In particolare i settori interessati sono:

- la spesa per le aree sottoutilizzate (FAS);
- il fondo incentivi alle imprese del Ministero attività produttive (MAP)

- la legge obiettivo.

Il tetto complessivo ai pagamenti dei suddetti fondi, per l'anno 2005, è fissato in 7.900 milioni di euro così suddivisi:

- 6.550 milioni per il FAS;
- milioni per il MAP;
- 350 milioni per la legge obiettivo.

Le promesse del Dpef mantenute in legge finanziaria riguardano anche il blocco degli investimenti infrastrutturali e soprattutto la preannunciata razionalizzazione delle agevolazioni per le imprese. La razionalizzazione degli incentivi alle imprese incide pesantemente sul rilancio del Sud perché le aziende del Mezzogiorno beneficiano dell'80 per cento degli incentivi che si intende ridurre attraverso la razionalizzazione.

Per razionalizzazione degli incentivi si intende la costituzione di un Fondo rotativo per il sostegno degli investimenti delle aziende finalizzato alla concessione di crediti agevolati che dovrà garantire un volume di investimenti pari almeno a quello degli anni precedenti, ma con minori oneri a carico del bilancio della Pubblica Amministrazione.

Sulla base delle informazioni disponibili, la riforma dovrebbe essere configurata secondo il seguente scenario:

- a) a decorrere dal 2005 tutti gli aiuti alle imprese verrebbero trasformati in finanziamenti agevolati erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti;
- b) i finanziamenti verrebbero rimborsati secondo un piano di ammortamenti trentennale;
- c) lo Stato si accollerebbe l'onere, posto a carico degli stanziamenti delle vigenti leggi d'incentivazione, corrispondente alla differenza tra il tasso di mercato dei finanziamenti ed un tasso agevolato dello 0,50%;
- d) ad alimentare i finanziamenti provvederà un apposito fondo rotativo (di 10 mld di euro?), costituito dalla Cassa tramite il risparmio postale;
- e) i meccanismi di funzionamento delle singole norme di agevolazione dovranno essere adeguati per tener conto delle diverse modalità di calcolo e di corresponsione dell'aiuto;
- f) sui rimborsi dei finanziamenti opererebbe la garanzia dello Stato in favore della Cassa.

La misura, catalogata come strumento di sviluppo, in realtà è una misura di risparmio che avrà effetti restrittivi per l'economia del Mezzogiorno e, di conseguenza, dell'intero territorio nazionale.



Il nuovo meccanismo presuppone, comunque, una completa rivisitazione delle procedure amministrative di concessione ed erogazione delle agevolazioni; dovranno pertanto essere integralmente rivisti i regolamenti e le circolari di attuazione ed in alcuni casi anche i contratti in essere con i soggetti privati incaricati dell'istruttoria e dell'erogazione delle agevolazioni; in ogni caso il nuovo meccanismo dovrà essere notificato alla Commissione U.E. per la prescritta autorizzazione. *E' ragionevole ipotizzare che tutto il 2005 dovrà essere utilizzato per tale attività con conseguente blocco di qualsiasi intervento agevolativo.*

Accanto a tali disposizioni sicuramente incidenti sulle politiche di sviluppo e rilancio del Mezzogiorno dovrà comunque affiancarsi uno studio approfondito delle disposizioni relative agli enti territoriali che avranno un impatto, ancora non precisamente valutabile, sul territorio meridionale.