N. **3201**-A–**3200**-*bis*-A-*bis*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 26 ottobre 2002

(Relatore di minoranza: **Michele VENTURA**

designato congiuntamente dai gruppi Democratici di sinistra-L'Ulivo, Margherita, DL-L'Ulivo, e dalle componenti del gruppo misto Comunisti italiani, Socialisti democratici italiani, Verdi-L'Ulivo e Udeur-Popolari per l'Europa, ai sensi dell'articolo 79, comma 12, secondo periodo, del Regolamento)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

(N. 3201)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(TREMONTI)

—

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005

Presentato il 30 settembre 2002

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

(N. 3200-*bis*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(TREMONTI)

—

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

Presentato il 30 settembre 2002

(Testo risultante dallo stralcio disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 3 ottobre 2002)

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'impianto complessivo della legge finanziaria per il 2003 non è stato modificato nel corso del passaggio in Commissione Bilancio: dobbiamo quindi ribadire il nostro giudizio fortemente negativo sulla manovra di bilancio.

Dopo « l'incidente » dell'approvazione dell'emendamento fiscale presentato dal deputato Leo (2.31) di Alleanza nazionale nel corso della prima seduta della Commissione Bilancio dedicata al voto degli emendamenti, il Governo e la maggioranza hanno annullato le richieste di voto sui loro stessi emendamenti e hanno chiesto che fossero respinti tecnicamente, praticamente in blocco, per l'Aula.

In questo modo i lavori della Commissione sono stati di fatto svuotati di significato, con grave lesione delle prerogative della Commissione stessa e del suo Presidente, determinando una grave scorrettezza istituzionale sia nei rapporti tra Esecutivo e Parlamento che in quelli tra maggioranza ed opposizione. Questo modo di procedere è tanto più preoccupante se lo si legge in parallelo con quanto previsto dal decreto legge « blocca spese », che in pratica svuota la funzione del Parlamento nella determinazione fattuale del bilancio dello Stato spostando il potere decisionale di ultima istanza nelle mani dell'Esecutivo, ed in particolare del Ministro dell'economia.

Si preannuncia un maxi-emendamento per l'Aula da parte del Governo. La Commissione ha dunque discusso di una finanziaria « virtuale », destinata ad essere ampiamente rimaneggiata nel seguito del suo *iter*. Di questa situazione intollerabile ha dovuto prendere atto lo stesso Presidente della Commissione, che ha dovuto ammettere « che è un fatto che il Governo non è in grado di avere una posizione precisa e definita su varie questioni a 24 giorni dalla presentazione della finanziaria ».

Un tale svuotamento del ruolo della Commissione Bilancio nel corso dell'esame referente della legge finanziaria non si era praticamente mai verificato in tutta la storia repubblicana. E questo è il sintomo delle difficoltà che il Governo e la maggioranza incontrano nel dovere difendere il disegno di legge presentato, che ha fatto un pieno di critiche da parte degli organismi istituzionali « terzi », delle autonomie locali – senza distinzione di colore politico – e delle parti sociali, incluse quelle firmatarie dello stesso Patto per l'Italia.

Una finanziaria inutile e dannosa

Presentata dal Governo come « finanziaria *di rigore e sviluppo* », la manovra di finanza pubblica, in realtà, non sembra rispondere ad alcuna logica e coerenza in materia di politica economica e di bilancio: né ad una logica di rigore e risanamento dei conti pubblici; né a quella di un sostegno mirato allo sviluppo mediante una selettiva politica dell'offerta puntando sulla qualità del nostro Sistema Paese; né a quella di un effettivo sostegno alla domanda interna per supplire al ristagno della domanda internazionale (difficilmente le misure fiscali e le risorse previste per le opere pubbliche, specialmente dopo l'entrata in vigore del decreto « blocca-spese », potranno garantire una crescita della domanda interna sufficiente a raggiungere il tasso di sviluppo previsto per il 2003: + 2,3 per cento).

La « logica » di questa manovra è, evidentemente, « esterna » a valutazioni di tale natura, ma tuttavia esiste: essa punta a realizzare, sia pure del tutto parzialmente e per molti versi solo apparentemente, le promesse elettorali della Casa delle libertà, a rispettare, anche qui solo parzialmente, gli impegni del Patto per l'Italia. È una finanziaria volta a mantenere il consenso, a preservare la divisione sindacale, a prendere tempo in attesa di una improbabile rapida e consistente ripresa economica internazionale, della quale non si intravedono i presupposti.

Una finanziaria di forte impronta « mediatica » hanno sostenuto, con qualche ragione, alcuni commentatori, per la realizzazione della quale, a differenza dello scorso anno, il Governo paga dei prezzi politici ben più consistenti e, soprattutto, fa pagare al Paese un prezzo economico e sociale rilevante.

Una finanziaria « subdola », possiamo aggiungere, in quanto trasferisce alle regioni ed agli enti locali l'onere di assumere le decisioni impopolari in termini di aumento dei *ticket*, delle tariffe e dei tagli ai servizi, che le disposizioni previste dalla manovra di bilancio rendono inevitabili.

Una finanziaria antimeridionalista perché, dopo lo stop ai crediti d'imposta per gli investimenti e le assunzioni per il 2002, i fondi aggiuntivi promessi in favore delle cosiddette « aree sottoutilizzate » si concentrano alla fine del triennio 2003-2005, con il rischio di una paralisi dello sviluppo per il prossimo triennio. Vi è un limitato accantonamento di risorse in conto capitale, necessarie per l'infrastrutturazione del territorio, si introducono forti elementi di incertezza sull'ammontare e sulla effettiva disponibilità dei contributi e dei « prestiti », con gravi conseguenze sulla convenienza economica degli investimenti al Sud e sull'ottima allocazione delle risorse.

Una finanziaria di rinvii e scommesse che non contiene misure strutturali di contenimento della spesa, che quando le prevede lo fa intaccando i principi del federalismo, tagliando le spese sociali (scuola e sanità) e che comunque sovrastima i risparmi, ricorre a misure *una tantum*, quali i condoni, il blocco delle assunzioni, le anticipazioni di entrate, e che scommette su una vigorosa ripresa per il 2003, di cui non si scorge alcun sintomo all'orizzonte.

I rinvii caricano di problemi e di oneri gli esercizi futuri. Le cartolarizzazioni e le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico alle due nuove società, Patrimonio e Infrastrutture, comportano peraltro oneri impliciti per lo Stato superiori a quelli normalmente pagati sul debito pubblico. I condoni fiscali distruggono la credibilità dello Stato nella lotta all'evasione e vanificano anni di difficile lavoro: lo si è visto e lo si vedrà anche a novembre, con gli scarsissimi risultati ottenuti dall'autotassazione del luglio scorso. Il blocco delle assunzioni indurrà molte amministrazioni nel 2004 a recuperare le assunzioni non fatte nel 2003 e ad anticipare assunzioni in previsione di nuovi blocchi.

La creazione delle due società Patrimonio ed Infrastrutture, l'unica fonte di denaro fresco, i condoni, la proroga della sanatoria per i capitali esportati illegalmente all'estero, oltre all'emanazione dei decreti « blocca spese » e fiscale (n. 194 e n. 209 del 2002) costituiscono la vera manovra per il 2003.

Non è vero, come ha sostenuto il Presidente di Confindustria, che questa finanziaria non vada da nessuna parte. In realtà, questa finanziaria ha una meta: propone un modello di deresponsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni, di ridimensionamento del loro ruolo, di salvaguardia degli interessi delle rendite, con il conseguente degrado del nostro sistema produttivo, che può portare alla lunga il nostro Paese fuori dalla competizione tra sistemi economici avanzati. Essa non risponde all'esigenza primaria del nostro sistema-Paese: quello della competitività basata sulla qualità, il riequilibrio territoriale, l'equità e la coesione sociale.

Un pieno di critiche

Il disegno di legge finanziaria ha suscitato un coro generalizzato di critiche.

Particolarmente significativa l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, che ha messo in luce il *gap* di competitività del nostro sistema industriale: a differenza delle altre economie europee, quella italiana, ha sottolineato il Governatore, è stata frenata dal calo delle esportazioni di beni e servizi, con ciò evidenziando quanto continui, dunque, a pesare la scarsa presenza dell'industria italiana nei settori ad alta tecnologia e l'insoddisfacente aumento della produttività.

Nei primi 9 mesi del 2002, il fabbisogno del settore statale, al netto di regolazioni debitorie e dismissioni, è stato pari a 41,3 miliardi (il Governo aveva previsto 26,3 miliardi per l'intero anno), superiore di 11,3 punti percentuali al risultato del corrispondente periodo del 2001; nei primi 8 mesi del 2002, il fabbisogno netto delle pubbliche amministrazioni è stato pari a circa 34 miliardi di euro, superiore di 13 al corrispondente periodo del 2001.

Ne risulta che, per conseguire l'obiettivo fissato dal Governo lo scorso settembre riguardo all'indebitamento netto per il 2002 (2,1 per cento), le recenti misure adottate dovrebbero assicurare entro il 31 dicembre di quest'anno maggiori introiti e minori spese per oltre mezzo punto percentuale del prodotto.

La manovra per il 2003 è stata giudicata dal Governatore del tutto insufficiente.

I benefici del sostegno al consumo, derivanti dalla riduzione della pressione fiscale del primo modulo della riforma fiscale, sono temporanei: uno sviluppo duraturo si fonda su incrementi di produttività e su un recupero di competitività di tutta l'economia che può essere conseguito solo con maggiori investimenti e con interventi strutturali.

Il rafforzamento dell'attività di investimento richiede una progressiva e durevole riduzione del prelievo. Pur prevedendone una diminuzione negli anni successivi, l'imposizione sulle imprese, secondo le stime ufficiali, è stata accresciuta rispetto al tendenziale per 3,4 miliardi nel 2003, come effetto netto dei provvedimenti dello scorso settembre (i decreti-legge citati) e della manovra di bilancio.

La recente revisione, a valere dall'anno in corso, delle norme attinenti alle minusvalenze delle partecipazioni e ai crediti d'imposta per le nuove assunzioni e per gli investimenti nelle aree svantaggiate, su cui le imprese avevano basato scelte non più modificabili, potrà scoraggiare l'assunzione di rischi nell'attività imprenditoriale.

La revisione delle modalità di determinazione della DIT riduce significativamente la redditività degli investimenti finanziati con capitale proprio ed effettuati fino al congelamento dell'agevolazione, a valere dal mese di luglio dello scorso anno.

Negli anni successivi al 2003 si richiederanno interventi che compensino il venir meno degli effetti delle misure temporanee. Nel complesso, tenendo anche conto delle operazioni di cartolarizzazione incluse nelle stime tendenziali e degli effetti residui degli interventi decisi per il 2002, l'impatto di tali misure temporanee è valutabile in circa l'1,3 per cento del prodotto, pressoché stabile rispetto al 2002. Mancano, secondo il responsabile di Bankitalia, riforme strutturali che incidano, in prospettiva, sulla dinamica della spesa primaria.

Anche il CNEL rileva come il quadro macroeconomico sia pieno di incertezze e dunque diventi necessario un monitoraggio puntuale dell'andamento reale dell'economia e della finanza pubblica, onde evitare il ripetersi dell'esperienza del 2002, con l'accavallarsi di continui ridimensionamenti delle previsioni di crescita.

Anche il Consiglio mette in luce come le misure che riguardano la fiscalità d'impresa non rispettino il criterio essenziale della certezza del diritto e non forniscano certezze su una riduzione reale del prelievo. Lo Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000) prevede che le modifiche al regime fiscale non possano riguardare i periodi di imposta in corso e che sia fortemente limitato l'uso dei decreti-legge. Andrebbe attentamente valutato il decreto legge 209, che anticipa, a valere dall'esercizio in corso, solo alcune parti della riforma fiscale prevista nella legge delega,

con costi ingenti, anche sul piano amministrativo, per il sistema delle imprese e con possibili effetti sin dai bilanci del 2001.

Le critiche si focalizzano inoltre sui provvedimenti per il Mezzogiorno.

Il Fondo unico (articolo 34), per entità e modulazione nel triennio (tra l'altro, a suo carico il Governo dichiara di voler prevedere anche il rifinanziamento del credito d'imposta per l'occupazione), appare inadeguato. Inadeguato per il 2003 e soprattutto per il 2004, mentre è sopravvalutata la capacità di spesa per il 2005.

La modifica dei meccanismi agevolativi (con la conseguente nuova contrattazione in sede europea ed il rischio di contenzioso con le regioni, titolari dei poteri in materia di politica industriale), l'esiguità – in particolare per il primo anno – delle nuove risorse stanziate per la legge n. 488, il venir meno di altri strumenti di agevolazione, per via fiscale, delle attività produttive (credito d'imposta, Tremonti-*bis*), lungi dal consentire la costruzione di vantaggi localizzativi per gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno, creano un rischio assai grave di rallentamento della spesa.

L'ISTAT fa parlare, per così dire, i numeri. Il peggioramento del *deficit* per il 2002 è dovuto ad una riduzione di 9 miliardi dal lato delle entrate e ad un aumento di 3,4 miliardi dal lato delle uscite.

La revisione operata dal lato dei flussi attivi riguarda soprattutto la previsione di un minor incremento delle entrate fiscali in parte corrente, causata anche dalla proroga al 2003 della scadenza di provvedimenti per l'emersione della base imponibile.

Le misure in materia fiscale operate con il decreto-legge n. 209 del 2002, il cui effetto migliorativo sui saldi della finanza pubblica è quantificabile in 4 miliardi di euro, hanno solo in parte compensato la revisione al ribasso della previsione delle entrate.

Riguardo alla revisione operata sul lato delle uscite, una parte rilevante dell'aumento della spesa è attribuibile al ridimensionamento delle previsioni degli introiti derivanti da vendite di immobili effettuate sia nel corso dell'anno, attraverso la prima cartolarizzazione, sia nell'ambito della nuova operazione prevista per la fine dell'anno. Tra l'altro, a seguito della decisione di Eurostat sulle cartolarizzazioni, la prima operazione (fine 2001) non è stata contabilizzata come vendita al momento della sua realizzazione, ma come accensione di un prestito.

Più di un terzo della manovra per il 2003 si avvale di misure *una tantum*, il cui effetto strutturale è di difficile quantificazione. Anche ipotizzandolo pari al 50 per cento dei provvedimenti una tantum, si otterrebbe comunque un risultato permanente di riduzione dell'indebitamento netto compreso tra 6 e 8 miliardi di euro, pari a circa 5-6 decimi di punto percentuale di PIL.

Inoltre, mentre è prevista una riduzione della pressione fiscale, la manovra potrebbe condurre ad un aumento complessivo netto temporaneo, per effetto della contabilizzazione delle maggiori imposte in conto capitale derivanti dal concordato e dalla riedizione dello scudo fiscale. Il risultato netto di queste misure è un aumento della pressione fiscale, a parità di altre condizioni, per circa 4 miliardi di euro nel 2003, pari a 3 decimi di punto percentuale di PIL.

L'ISAE, solitamente molto vicino alle posizione del Governo, non è convinto della bontà della manovra. Per l'Istituto, una parte della manovra (circa 3,8 miliardi di euro), la componente relativa alla trasformazione degli aiuti a fondo perduto in prestiti alle imprese e quella riferita all'ANAS riduce il *deficit* della pubblica amministrazione, ma non il fabbisogno, e quindi non riduce il debito pubblico.

Negli enti decentrati appare particolarmente difficile conseguire risparmi ingenti; per essi le riduzioni di spesa prospettate possono, in parte, trasformarsi in aumenti di entrate locali, di compartecipazione alle spese o esiste il rischio non remoto che si verifichino allungamenti o ritardi nel pagamento di fornitori o dei creditori.

Il giudizio più duro, a livello istituzionale, è però quello della Corte dei conti.

Già il Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio scorso era largamente indeterminato negli indirizzi programmatici e opinabile nelle proiezioni delle grandezze dell'economia reale e della finanza pubblica.

È necessario, ora, valutare se la correzione dei conti programmata sia o meno coerente con l'obiettivo di saldo fissato per il 2003. Sarebbe essenziale disporre di un aggiornamento del quadro tendenziale di finanza pubblica elaborato secondo i criteri della legislazione vigente, ma esso non figura più (nel DPEF luglio c'era) nella nota di aggiornamento e nella relazione previsionale e programmatica di settembre. Lacuna informativa che si manifesta ancora di più se si volesse misurare la coerenza del percorso di riequilibrio dei conti pubblici dal 2002 al 2006; non è dato conoscere quali dovrebbero essere le dimensioni delle manovre correttive che nel 2004 e negli anni seguenti consentirebbero di raggiungere i traguardi programmatici fissati.

Il quadro tendenziale fornito dalla Corte dei conti è diverso da quello fornito dal Governo riguardo all'indebitamento netto, specialmente riguardo agli anni successivi. Prevede anche una consistenza (pari a circa due punti percentuali di PIL) massiccia per le manovre correttive nel 2003 e 2004.

Il quadro tendenziale definito dalla Corte dei conti, differente rispetto alle previsioni di DPEF e finanziaria, deriva dalla ricostruzione « induttiva » delle informazioni contenute nei documenti del Governo e prevede:

1) per il 2003: indebitamento netto pari al 2,5 per cento del PIL, valore che crescerebbe al 3,1 nel 2004 e al 2,4 nel 2005;

2) nonostante l'allentamento dei vincoli posti dal Patto di stabilità e di crescita, lo scostamento tra l'andamento tendenziale e l'obiettivo programmatico, in termini di indebitamento netto, sarebbe di circa 35 miliardi di euro (2,2 per cento del PIL) nel 2005;

3) le ulteriori manovre correttive da realizzare nel biennio (2003 e 2004) sarebbero, quindi, assai consistenti, dell'ordine di due punti percentuali di PIL in ciascuno dei due anni.

La manovra di bilancio per il 2003 è caratterizzata dal peso determinante che, ai fini dell'effettivo rispetto dei saldi di finanza pubblica, viene ad assumere il gettito atteso per il 2003 dalle sanatorie ivi previste. Tre, in particolare, i punti critici: finanza regionale e locale, aiuti allo sviluppo del Sud e concordato fiscale.

Da rilevare la progressiva erosione delle basi imponibili regionali: gli abbattimenti in materia di IRAP riducono infatti la base imponibile regionale, incidendo sullo sforzo fiscale attivabile. La sospensione per gli aumenti delle addizionali IRPEF deliberati dopo il 29 settembre e lo slittamento della piena operatività del decreto legislativo n. 56 del 2000 rischiano di attenuare l'effetto degli sforzi profusi in questi anni per rendere progressivamente più stringenti i vincoli di bilancio territoriali. Assente anche la definizione di una chiara responsabilità tra diversi livelli di governo, che ha pesato finora nel ripetersi di fenomeni di superamento degli obiettivi programmatici soprattutto nel comparto sanitario.

I vincoli stringenti ed il regime sanzionatorio, specie nel caso degli enti locali, rischia di allungare i tempi di pagamento degli acquisti o una significativa contrazione dei servizi o forti incrementi tariffari.

L'obbligo di trasformare i contributi a fondo perduto alle imprese in prestiti può comportare (come per il caso nazionale) un forte rallentamento nell'operatività degli strumenti di sostegno alle imprese. Ciò comporterà inoltre anche l'esame e l'approvazione del nuovo tipo di aiuti in sede comunitaria

Il concordato fiscale rientra nella categoria delle sanatorie *una tantum*. La maggior parte del gettito dovrebbe venire proprio da questa misura, la cui reale portata rischia di essere molto più limitata

del previsto, in considerazione della presenza nel nostro ordinamento di una serie di istituti – in particolare, accertamento con adesione e ravvedimento operoso – che hanno già funzionato come strumenti di adeguamento post-dichiarazione o si pongono ora come opportunità offerte per rendere meno gravose le conseguenze di un eventuale accertamento.

Dell'obiettiva aleatorieta' del dato di gettito previsto dal concordato fiscale – osserva la Corte – si mostra consapevole lo stesso Governo, che nella relazione tecnica evidenzia una serie di cautele adottate ai fini della quantificazione.

Il disincentivo al condono proviene da più elementi: l'evoluzione del sistema sanzionatorio tributario conseguente alla riforma del 1997 (nuova disciplina del cumulo giuridico e nuove cause di esclusione della punibilità); la riforma del penale tributario, che ha drasticamente sfrondato le ipotesi di reato precedentemente previste; la depenalizzazione del falso in bilancio; l'esclusione della responsabilità illimitata degli amministratori di società.

Completa il quadro delle posizioni critiche istituzionali la levata di scudi da parte di tutte le autonomie, dai comuni alle province fino alle regioni, senza distinzione di schieramento politico, come daremo conto più avanti.

Riguardo alle parti sociali, oltre al giudizio severo della CGIL, sia sull'impianto complessivo della manovra che sulle singole disposizioni, riscontriamo come le stesse organizzazioni firmatarie del Patto per l'Italia, a partire da Confindustria, CISL, UIL e le rappresentanze del lavoro autonomo, sono notevolmente critiche nei confronti della manovra di bilancio, ed in particolare rispetto alle misure per lo sviluppo ed il Mezzogiorno.

Secondo Confindustria, questa finanziaria genera un clima di incertezza e di contraddittorietà: « l'emergenza di flussi di cassa » (decreto-legge n. 209 del 2002) si è manifestata in maniera « piuttosto improvvisa » ed ha finito per ribaltare sul sistema delle imprese una serie di costi. La presa d'atto dell'abbassamento del tasso di crescita è stata troppo tardiva da parte del Governo.

Era prevedibile che il gettito IRPEG sarebbe stato molto più modesto delle attese. Secondo i dati di Mediobanca, già nel 2001 gli utili delle imprese erano calati del 43 per cento rispetto al 2000. Si rileva una contraddittoria azione di governo: la rassicurazione dei conti pubblici sotto controllo e poi, nell'emergenza, l'introduzione improvvisa di costi altissimi inseriti nei provvedimenti urgenti.

Tra decreto fiscale e finanziaria, cioè da settembre ad oggi, sul sistema imprenditoriale finirà per gravare un costo addizionale che la Confindustria stima tra gli 8,5 e i 10 miliardi di euro.

Il Patto per l'Italia prevedeva che la riduzione dell'IRAP fosse « spalmata » su tutto il sistema delle imprese, evitando di creare nuove soglie. La finanziaria, invece, introduce nuove soglie di microimprese, contraddicendo tutta la logica che doveva portare a evitare convenienze per le imprese a rimanere piccole e disincentivi a crescere.

La competitività del nostro sistema rischia di essere uguale a zero: azzerati i fondi per la ricerca, né vi sono soldi per far fronte alle situazioni pregresse. Incoerenza assoluta rispetto agli obiettivi di sviluppo che vengono dichiarati dal Governo fondamentali di questa manovra.

Notevoli i tagli ai finanziamenti dell'internazionalizzazione delle imprese: alla SACE, alla SIMEST, all'ICE, alla cooperazione allo sviluppo.

Le infrastrutture e le grandi opere non compaiono, in attesa della liberazione di fondi dalla Infrastrutture SpA, di cui però nessuno ha la più pallida cognizione.

Risultano troppo ottimisticamente stimati i dati di crescita del 2003: Confindustria teme anzi un tasso al di sotto del 2 per cento. Da considerare l'ipotesi dell'« effetto domino » della crisi FIAT, che potrebbe peggiorare ulteriormente conti e previsioni.

Riguardo al Mezzogiorno è particolarmente negativo il giudizio sulla politica insita nelle misure della finanziaria. La legge n. 488 rappresenta uno degli esempi

migliori di politiche di incentivazione fatte in Europa negli ultimi decenni. Ora si ingenera confusione procedurale, incertezza, disincentivazione agli investimenti che faticosamente avevano accorciato il divario Nord-Sud in questi ultimi anni. Particolarmente penalizzante il passaggio di quote di risorse da conto capitale a prestiti: per raggiungere un equivalente in termini di contributi in conto capitale attraverso la corresponsione di contributi in conto interessi, bisognerebbe dare talmente tanti soldi alle imprese che fanno investimenti da finire col « drogare » il mercato, erogando risorse in qualche caso in misura addirittura superiore alla stessa quantità degli investimenti.

La manovra sul Mezzogiorno consiste solamente in un *lifting* contabile.

Il cambiamento comporterà una paralisi totale del regime degli investimenti almeno per i prossimi due anni.

Oltre ai già richiamati punti problematici relativi alle agevolazioni alle imprese (denunciati anche dai tre sindacati), vengono criticati da tutte le parti sociali le politiche di investimento e di incentivazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, i mancati investimenti per lo sviluppo dell'istruzione e della formazione, la assoluta insufficienza delle risorse destinate ai diversi fondi per la ricerca e l'innovazione, il mancato sostegno alla domanda interna.

Per il Mezzogiorno, in particolare, si rileva come le risorse non siano sufficienti in quanto con le stesse risorse del triennio precedente si debbono finanziare anche il credito d'imposta per gli investimenti ed il *bonus* occupazione. Inoltre, la ripartizione delle risorse del triennio è tutta sbilanciata nel 2005, con forti carenze nel 2003 e 2004.

La CGIL, in particolare, rileva come il solo credito d'imposta, che non è rifinanziato, ha prodotto nel 2001 80.000 posti di lavoro al Sud e 87.000 al Nord; nel 2002, solo nei primi cinque mesi, 124.000 al Sud e 82.000 al Nord. Solo nel Mezzogiorno vi è il rischio di perdere oltre 150.000 nuovi occupati.

Si ribalta l'impostazione delle politiche di sostegno per il Sud, che privilegiava la programmazione pluriennale e la certezza delle risorse pubbliche a sostegno degli investimenti a finalità predeterminata, e che ora si affida all'indeterminatezza dei finanziamenti. Sarà il CIPE che deciderà della destinazione alle singole leggi del complesso delle risorse del Fondo.

Altri punti critici rilevati anche da CISL e UIL: l'assenza di stanziamenti per il credito d'imposta sui nuovi occupati; l'assenza di un impegno del cumulo nel Sud tra credito d'imposta per gli investimenti e la Tremonti-*bis* (non rifinanziata per il 2003); la prevista modifica del meccanismo delle incentivazioni in conto capitale (50 per cento a fondo perduto e 50 per cento in prestito decennale allo 0,5 per cento), che determina una riduzione di 1,4 miliardi di euro dello stanziamenti diretto per gli incentivi e rischia di penalizzare fortemente il sistema imprenditoriale del sud, specialmente le piccole e medie imprese; infine l'assenza di finanziamenti per la programmazione negoziata ed i contratti di programma.

Anche per le organizzazioni dei commercianti non vi è alcun attendibile riscontro, al momento, riguardo agli indici di crescita che la manovra presuppone. L'anno in corso difficilmente potrà chiudersi con un tasso di sviluppo superiore allo 0,4 per cento, inferiore a quello su cui fa perno la manovra.

I correttivi, pur apprezzabili, volti al contenimento della spesa sono tutti da verificare. Non si risolvono i problemi strutturali né quelli più pressanti della finanza locale. Per questo settore la finanziaria non solo elude la sostanza del problema (funzioni trasferite, assenza di risorse), ma non assume le necessarie precauzioni onde evitare la sua drammatica implosione: vi è il rischio che gli enti locali cerchino di recuperare risorse aumentando oltre misura i costi dei servizi e le imposte di loro competenza, con il risultato che buona parte degli oneri derivanti dall'attuazione di questa riforma siano « pagati » da imprese e famiglie.

Riguardo alle riduzioni fiscali: non risolve il problema del rilancio dei consumi, in quanto i nuclei familiari che potranno

beneficiarne incidono solo per il 50 per cento dei consumi. L'impatto macroeconomico di questa manovra fiscale sarà, sotto il profilo dei consumi e dell'aumento del PIL, quasi inesistente, appena qualche decimo di punto.

Fino a quando la riforma non raggiungerà anche quelle fasce di reddito che vanno dai 25 mila ai 40 mila euro e che, da sole, producono oggi più del 70 per cento dei consumi, il mercato non potrà decollare.

Persistono meccanismi di imposta che restano assai sperequativi per il sistema della piccola e media impresa (90 per cento dell'intero sistema imprenditoriale), sottoposto a regimi fiscali che sono due, tre e anche cinque volte superiori a quelli di cui può godere la grande impresa.

Patto di stabilità . . . e di crescita !

La decisione della Commissione europea di spostare di tre anni (per l'Italia), al 2006, il raggiungimento del pareggio di bilancio, permette al Governo di rinviare interventi strutturali. Tale decisione, a ben vedere, rafforza il ruolo dell'Unione europea nell'ambito della determinazione delle politiche economiche e di bilancio, definendo i primi passi per un'armonizzazione delle politiche dei diversi stati. Essa ci deve fornire l'occasione, oltre che per un richiamo ad un rispetto rigoroso dei criteri definiti dalla Commissione, per una discussione sulle misure che possono dare concretezza al secondo elemento che caratterizza il Patto, finalizzato alla « stabilità » attraverso il perseguimento della « crescita ».

L'esame sia dei disavanzi che delle manovre correttive si baserà ora sulla loro misurazione « strutturale » (depurata, da un lato, dalle conseguenze degli andamenti ciclici dell'economia e, dall'altro, dalle tante misure *una tantum* o di finanza creativa) e sulla valutazione della qualità delle misure previste.

Ogni paese dovrà, nei prossimi 4 anni, attuare un aggiustamento strutturale annuale pari ad almeno lo 0,5 per cento del PIL (la percentuale dovrà essere superiore per i Paesi con alto *deficit* - come il Portogallo – e con alto debito – qual'è l'Italia).

Viene rilanciato il valore del parametro dello *stock* del debito sul PIL.

La Commissione prende atto della situazione, gioca d'anticipo sui propositi di revisione del Patto emersi soprattutto in ambienti di destra, tradizionalmente tiepidi nei confronti della costruzione dell'Unione europea, e rilancia chiedendo a tutti i paesi di operare con serietà sul medio periodo, con un obiettivo più realistico, al fine di conseguire anno dopo anno un piccolo progresso concreto e « strutturale ».

Ora le autorità comunitarie, Commissione ed Ecofin, avranno più titolo ed autorevolezza per sindacare la qualità degli interventi. Si aprono spazi per un maggiore coordinamento delle politiche di bilancio. In pratica, si tratta di un passo nella direzione, se non di una finanziaria europea, per lo meno di un DPEF europeo, come proposto da Amato.

Dovremmo ora rilanciare l'intuizione di Amato di un DPEF continentale e le proposte di chi invita a definire in sede europea, di comune accordo, sulla base di programmi continentali (ad esempio quelli ipotizzati dal Piano Delors ed anche quelli di attuazione delle decisioni di Lisbona), le spese per investimenti, innovazione, ricerca, formazione, da non computare per intero nel calcolo dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni di ogni singolo paese europeo. Lo scopo è quello di rafforzare il coordinamento delle politiche europee, di recuperare gradualmente il *gap* tecnologico ed infrastrutturale con gli USA, e di porre sui giusti binari un'economia europea che possa, anche per questa via, diventare una delle locomotive della crescita economica su scala mondiale.

Riflessioni simili sono state espresse, recentemente, anche da membri autorevoli della stessa Commissione europea, come il Presidente Prodi ed il Commissario Solbes: l'Europa della moneta unica non può permettersi di non avere un coordina-

mento delle politiche economiche. Questo implica « un'autorità di politica economica », un organismo che ponga fine all'isolamento della Banca centrale europea e che deve costituire un passo in avanti rispetto allo stesso Ecofin. Gli investimenti pubblici nella ricerca, nella formazione lungo l'arco della vita, nel risanamento ambientale, nella costruzione di una rete europea integrata nei trasporti e nelle telecomunicazioni devono essere considerati obiettivi addizionali al Patto di stabilità e di crescita. L'ammontare di questi interventi (o parte di esso), di conseguenza, va sottratto dal calcolo del *deficit*.

Ovviamente, il nostro Paese dovrà impegnarsi a ridurre celermente il debito pregresso come condizione contestuale all'ottenimento dello scomputo di alcune spese per investimenti, anche con un ampio programma di privatizzazione (ENEL ed ENI), malgrado l'attuale fase negativa del mercato borsistico, tramite opportuni strumenti finanziari per non deprimerne troppo il valore.

Allo stato delle cose, per l'Italia, ad un maggiore spazio di manovra per il *deficit* (relativo e, a ben vedere, di sollievo solo per il 2003), si accoppia l'obbligo di un rinnovato rigore sul debito che è tornato a crescere (109-110 per cento del PIL per il 2002 !).

La crisi e' più grave del previsto

La colpa che, fino a poco tempo fa, veniva immancabilmente attribuita ai governi precedenti è da collegare adesso, secondo Tremonti, all'andamento imprevedibile della congiuntura economica mondiale ed alle previsioni troppo ottimistiche degli organismi internazionali. In realtà, sin dall'inizio del 2001, la situazione economica mondiale consentiva a chiunque di prevedere gli andamenti che ora anche il Governo è costretto a registrare. L'« ottimismo » dell'Esecutivo era funzionale alla copertura « formale » di misure altrimenti non finanziabili, a partire dalla Tremonti-*bis*.

La Nota di aggiornamento del DPEF, pur registrando una maggiore prudenza per quanto concerne l'anno 2002 (crescita del Pil: +0,6 per cento; *deficit*: 2,1 per cento del PIL; debito: 109,4 per cento), persegue nel volere proporre dati ottimistici per il 2003, in maniera tale da poter iscrivere nel bilancio maggiori entrate che puntualmente verranno meno:

Crescita del PIL: + 2,3 per cento;

Deficit: 1,5 per cento;

Debito: 105,0 per cento.

Si continua dunque a sperare in una ripresa rapida e forte mentre l'economia internazionale cresce, sì, ma a ritmi molto blandi, rimanendo come sospesa in attesa delle conseguenze della guerra contro l'Irak, e le borse toccano minimi storici. I dati del terzo trimestre per l'Italia non sembrano migliori di quelli dei primi due trimestri del 2002 (+0,2 e -0,3 per cento), tenuto conto dell'andamento fiacco dell'*export*, di una produzione stagnante, della fiducia e degli acquisti delle famiglie che si riducono, di ordini che migliorano appena da parte delle aziende.

Prometeia prevede una crescita dello 0,5 per cento per il 2002 ed un incremento del PIL pari all'1,5 per cento per il 2003, mentre il rapporto *deficit*/PIL dovrebbe essere non dell'1,5 per cento – come scritto nella Nota di aggiornamento – bensì del 2,1 per cento. Queste previsioni sono state confermate dall'ultimo rapporto di Dri-Wefa (+0,3 per cento di crescita del PIL per il 2002 e +1,7 per cento per il 2003).

L'istituto bolognese prevede poi uno *stock* del debito per il 2002 pari al 110,1 per cento del PIL e pari al 108,0 per cento nel 2003.

Le previsioni governative sui valori di questo rapporto per il 2003 ed il 2004 rappresentano forse l'aspetto più problematico: la Nota governativa prevede un rapporto pari al 105,0 per cento per il 2003 e pari a 100,4 per cento per il 2004.

In pratica, un decremento del debito accumulato di 5 punti del PIL per ogni

anno del biennio, una diminuzione annuale, stante la sostanziale invarianza del PIL, pari a circa 128 mila miliardi di vecchie lire!

Un impegno del quale non v'è traccia alcuna nelle misure della finanziaria e che non potrà essere mantenuto neanche con una decisa accelerazione delle privatizzazioni dell'ENEL e di quello che rimane di quote azionarie ENI in mano al Tesoro.

La Nota non precisa neppure il nuovo valore della pressione fiscale alla luce della legge finanziaria per il 2003. Per il 2003 sono previste entrate tributarie pari a 341,7 miliardi di euro (26,2 per cento del Pil) contro i 323,8 miliardi di euro (25,8 per cento del PIL) del bilancio assestato del 2002. In pratica, invece di diminuire la pressione fiscale aumenterà!

La Commissione UE stima il *deficit* italiano per il 2002 pari al 2,3 per cento del PIL, due decimali in più rispetto alla percentuale indicata nella Nota di aggiornamento. Da quel che si sa, nutre soprattutto seri dubbi sulle cifre della manovra di bilancio per il 2003 ed in particolare sul *deficit* previsto all'1,5 per cento.

Gli ultimi dati sulla crescita zero hanno seppellito le residue illusioni di chi si ostinava a dire che la crisi era alle spalle e la ripresa dietro l'angolo, ripetendo questo ritornello scaramantico per oltre 10 mesi.

La crisi è grave. Gli organi di governo dell'economia globale e gli economisti finora avevano scelto di spostare ogni mese l'ostacolo in avanti. La produzione cala, il PIL rallenta, ma la crisi è congiunturale, si sosteneva, nei prossimi mesi ci sarà il punto di svolta e la ripresa. Ora, i banchieri dei Paesi del G10 prendono atto che l'agognata ripresa slitta, intanto, al 2003. Non poteva essere diversamente di fronte ad alcuni dati ed anzi non si sta dicendo la verità fino in fondo: la crisi della produzione industriale che ha investito le economie sviluppate è la più profonda dell'ultimo decennio. Ciò vale certamente per l'Italia: la produzione industriale è in diminuzione da ben 17 mesi (la crisi più profonda degli ultimi dieci anni, quella del 93, era durata 14 mesi) ed in questo periodo la produzione è scesa mediamente del 2,7 per cento con frequenti cadute sotto il -5 per cento, poco sottolineate dalla stampa, ma che spiegano le flessioni di occupazione nella grande industria ed il sostanziale raddoppio della cassa integrazione.

È vero che la crisi non è solo italiana. La produzione industriale negli USA è in caduta libera dal febbraio 2001 (6 mesi prima dell'11 settembre). L'ultimo periodo di flessione risale al 1989 e la guerra del Golfo scatenata dopo pochi mesi aveva consentito una ripresa che si è protratta fino al 2000. Negli ultimi 15 mesi la flessione media è stata superiore al 3 per cento; essa ha colpito pesantemente il settore siderurgico ed è per questo che, con un provvedimento che contrasta con il liberismo predicato, si sono introdotti dazi per impedire la penetrazione di prodotti siderurgici a basso prezzo dall'Asia. Le previsioni, sebbene rimangano ancora improntate ad ottimismo, dicono che il PIL crescerà solo del 2,1 per cento negli Usa, dell'1,2 per cento in Gran Bretagna, dell'1 per cento in Francia, resterà fermo in Italia e Germania, scenderà di un punto in Giappone.

Le economie dei paesi sviluppati hanno vissuto fino agli anni Settanta una fase di crescita alta nella quale quando il tasso di crescita del PIL scendeva sotto il 5 per cento si parlava di recessione; ad essa è seguita, dopo la crisi petrolifera, una fase nella quale un tasso di crescita del 5 per cento veniva considerato un ottimo risultato; adesso, in questa terza fase, il 3 per cento è diventato un miraggio da inseguire. Parallelamente a questo processo, nella seconda fase, sono emerse le economie asiatiche e qualcuna sudamericana che, drogate dagli investimenti finanziari dei paesi ricchi, hanno toccato i tassi di crescita prima tipici dei paesi sviluppati. Adesso, mentre i paesi sviluppati annaspano, le economie « emergenti », quando non implodono come in Sud America, rallentano collocandosi a tassi di crescita del 4 per cento (Malesia, Filippine, Tailandia, Singapore), ed è l'economia cinese che cresce a tassi del 8 per cento, seguita dal Vietnam e dalla Corea del Sud col 6 per cento.

È per questo che la recessione in atto non è « ordinaria » e va analizzata atten-

tamente perché può servire a fare luce sui futuri scenari di sviluppo. È chiaro, infatti, che queste profonde modificazioni chiamano i paesi ad economia matura a interrogarsi sul loro futuro ed a mettere in campo strategie significative.

Il nostro sistema-paese rischia la retrocessione

La crisi FIAT, dopo la scomparsa dal nostro sistema industriale del settore siderurgico, di quello chimico e del comparto informatico a seguito della chiusura della Olivetti, può rappresentare la fine di ogni seria presenza italiana nei settori di punta. La carenza di finanziamenti al progetto *Eurofighter* ridimensiona le nostre ambizioni nel ramo delle alte tecnologie. Al programma, che coinvolge quattro Paesi (1) europei, lavorano 100mila persone in Europa, di cui 20mila in Italia. Le difficoltà nei finanziamenti coinvolgono però solo il nostro Paese.

L'ingresso nella moneta unica non consente più alle nostre imprese di giocare sul vantaggio competitivo che era costituito dal cambio. Ma nel frattempo non c'è stata una crescita del nostro sistema industriale. L'*International institute of management* ci segnala che negli ultimi quattro anni l'Italia è scivolata al trentaduesimo posto per competitività. Prima del Portogallo e della Grecia, ma dopo alcuni Paesi dell'Est europeo.

I fattori determinanti di tale regressione sono da individuare:

a) nella mancata internazionalizzazione delle nostre imprese, salvo poche eccezioni;

b) nel fatto che solo in pochi casi le privatizzazioni sono state accompagnate da reali liberalizzazioni ed hanno determinato la cessione del controllo; peraltro, l'unica privatizzazione realizzata dal governo in carica (2) ha realizzato entrate per 2.202 milioni di euro contro i 10.853 milioni realizzati da Amato nel corso dell'anno 2000;

c) nella mancanza di investimenti in ricerca e sviluppo, in innovazione, mentre si è preferito concentrarsi sull'aumento della produttività per addetto.

Dieci anni di dismissioni

in milioni di euro

	TESORO	IRI	TOTALE
1992	—	396	396
1993	—	2.000	2.000
1994	3.267	3.472	6.739
1995	4.596	3.085	7.681
1996	7.010	1.835	8.845
1997	19.685	1.445	21.130
1998	10.175	2.147	12.322
1999	18.609	5.723	24.332
2000	585	10.268	10.853
2001	2.926	508	3.434
TOTALE	**66.853**	**30.879**	**97.732**

In altri termini, il capitalismo italiano ha preferito il controllo alla contendibilità, ha puntato sul mercato nazionale invece di attrezzarsi adeguatamente per competere a livello globale, non ha voluto o saputo partecipare alle sfida della rivoluzione tecnologica.

Questo è dipeso – secondo l'opinione, ad esempio, di Patrizio Bianchi – dal fatto che la grande impresa è sempre stata o in mano pubblica o familiare, e dunque non scalabile. Per cui, anche dopo le privatizzazioni sono poche le imprese italiane che hanno dimensioni sufficienti a partecipare ai processi di aggregazione a livello internazionale.

La difficoltà , per non dire la resistenza dell'industria italiana a muoversi verso i settori *high tech*, nei quali restano significative barriere d'entrata legate alla ricerca, ha fatto sì che le esportazioni italiane in questo campo siano rimaste bloccate al livello di dieci anni fa. In tutti i settori innovativi, dall'informatica alla farmaceutica, siamo fuori mercato (si veda la tabella seguente).

(1) Al progetto, oltre all'Italia, collaborano Gran Bretagna, Germania e Spagna.

(2) Vendita della Rete GAs della Snam (30 novembre 2001).

Quote percentuali di mercato settoriali dell'Italia nel 2001

Prodotti agricoli, dell'allevamento e della pesca	2,4	Vetro, ceramica e materiali non metallici per l'edilizia	11,9
Prodotti dell'Industria estrattiva	0,1	Metalli e prodotti in metallo	4,7
Prodotti energetici	0,0	*Prodotti della metallurgia*	3,5
		Prodotto finali in metallo	7,6
Prodotti dell'Industria manifatturiera	4,6	Macchine e apparecchi meccanici	9,6
		Macchine industriali di impiego generale	9,7
		Meccanica strumentale	9,7
		Apparecchi per uso domestico	14,0
Alimentari, bevande e tabacco	4,0	Prodotti ICT, apparecchi elettrici e di precisione	1,8
		Prodotti ICT	1,2
		Apparecchi e materiali elettrici	3,4
		Strumenti medicali e di precisione	2,7
Prodotti tessili e dell'abbigliamento	7,3	Mezzi di trasporto	3,2
Tessili e maglieria	7,2	*Autoveicoli e parti*	3,2
Abbigliamento	7,4	*Altri mezzi di trasporto*	3,2
Calzature e prodotti in pelle e cuoio	15,5	Atri manufatti	8,8
Calzature	15,7	*Mobili*	14,5
		Gioielleria e oreficeria	9,6
Prodotti in legno e sughero (esclusi i mobili)	2,3	Altri prodotti	0,1
Prodotti in carta, stampa, editoria	3,5		
Prodotti petroliferi raffinati	2,9		
Prodotti chimici e farmaceutici	3,8		
Prodotti chimici di base	2,7		
Prodotti farmaceutici e medicinali	5,5		
Prodotti in gomma e plastica	6,2	**TOTALE**	**4,0**

Nota: *Il denominatore della quota è costituito, per ogni settore, dalla somma delle esportazioni totali di 36 Paesi e dalle loro importazioni dal resto del mondo*

FONTE: elaborazioni ICE su dati GTI

Emblematico il caso FIAT: nel 2001 il valore aggiunto per addetto è stato di 82mila euro, superiore a quello di Ford (71mila), di Daimler Chrysler (66mila) e Renault (58 mila euro). Il problema non è dunque il costo del lavoro o la sua produttività, ma la mancanza di investimenti nell'innovazione di prodotto da parte dei principali azionisti e la scelta conseguente, e catastrofica, di non competere nei mercati ricchi a favore dei mercati più poveri.

Sta crescendo dunque l'esigenza di una politica industriale che affronti con la necessaria forza la costruzione di un modello di sviluppo nuovo e stimoli una nuova fase di crescita: quella fondata sulla qualità dell'industria e sull'industria della qualità della vita. Oggi è possibile prefigurare una riconversione industriale

orientata a produzioni ad alto contenuto tecnologico ed a un nuovo ciclo di benessere delle persone, compatibile con la tutela dell'ambiente e della salute, capace di creare nuovi posti di lavoro e compensare le inevitabili perdite di occupazione dei settori saturi (basta pensare alla crisi dell'auto). Investire risorse finanziarie ed umane nella formazione, la ricerca, nei settori di punta selezionando e rafforzando i nostri settori di eccellenza. Produrre impianti di depurazione, apparecchiature per la produzione diffusa di energia elettrica solare, eolica, idrica, apparecchiature per il monitoraggio ambientale, sviluppare l'industria della riqualificazione urbana, prepararsi alla costruzione di nuovi mezzi di trasporto ad energie rinnovabili.

Tutto ciò che fino a qualche anno fa sembrava il libro dei sogni dei più fanatici tra gli ambientalisti oggi sono dietro l'angolo. Anzi, come ricorda Rifkin nel suo ultimo libro, *Economia all'idrogeno,* ormai molte aziende stanno lavorando per collocarsi dentro questo nuovo modello produttivo industriale. Recentemente, il CNR ha presentato un rapporto che indica la possibilità di una prima diffusione delle automobili alimentate con l'idrogeno tra 7-10 anni. Le attività legate alla produzione di idrogeno possono creare da subito oltre 100.000 nuovi posti di lavoro. Con un potenziale produttivo di 7,1 milioni di tonnellate di idrogeno generate da fonti rinnovabili, l'Italia può garantire benefici rapidi e sicuri all'ambiente, all'occupazione e all'intero sistema economico.

I conti pubblici non tornano

Il fabbisogno del settore statale continua a crescere allontanando i coefficienti relativi ai conti pubblici dagli obiettivi definiti dalla Nota di aggiornamento del DPEF. A fine settembre il fabbisogno di cassa aveva raggiunto la quota di 40,9 miliardi di euro, 11 miliardi in più rispetto allo stesso periodo del 2001, ben lontana dal nuovo obiettivo di 32,6 miliardi per l'intero 2002, cui corrisponde il *deficit* del 2,1 per cento appena rivisto al rialzo.

Negli ultimi tre mesi, per centrare questo obiettivo relativo al fabbisogno occorrerebbe registrare un avanzo di cassa di 8 miliardi di euro. Per capire la portata del problema occorre considerare che nell'ultimo trimestre del 2001 il fabbisogno, anziché diminuire, aumentò di 4 miliardi di euro. L'Esecutivo pone le sue speranze sul decreto « blocca spese » e sul taglio delle agevolazioni fiscali alle imprese.

La « stranezza » dei conti di Tremonti non finisce qui: il debito pubblico (il fabbisogno di cassa concorre direttamente a formare il debito) nel 2002 dovrebbe fermarsi a 1.371 miliardi di euro (109,4 per cento del PIL), con un incremento di 22 miliardi rispetto al 2001, dieci in meno rispetto al fabbisogno previsto dalla Nota (32,6 miliardi).

Nella Nota di aggiornamento si prevede poi un fabbisogno per il 2003 pari a 36 miliardi di euro, mentre il DPEF per il 2003 prevedeva una somma pari a 30 miliardi. Aumenta di nuovo dunque la forbice tra fabbisogno e *deficit*. La fin troppo celebre polemica sul « buco » ereditato dal centrosinistra si basava sull'argomento che l'aumento del fabbisogno era inevitabilmente destinato a trasformarsi in aumento del *deficit*. Ora evidentemente non si è più dello stesso avviso.

Risulta, infine, del tutto enigmatico come si possa ridurre il debito per lo stesso anno di quasi 5 punti di PIL (4,4 punti, se si prende per buono il dato della Nota di aggiornamento pari a 109,4, mentre è assai probabile che si avvicinerà a 110 punti percentuali rispetto al Pil): nell'ipotesi più ottimistica, si tratterebbe di colmare un divario pari a 4,4 punti del PIL, pari a circa 57,4 miliardi di euro.

Il Servizio Bilancio dello Stato della Camera, che prende in considerazione la sola finanziaria (si potrebbero aggiungere i circa 4 miliardi di risparmi sulle agevolazioni alle imprese di cui al decreto-legge n. 209 del 2002), cifra in 12,4 miliardi, al netto delle maggiori spese, la correzione apportata dalla manovra di finanza pubblica per il 2003. Prendendo per buona la somma che si ricaverà dalle privatizzazioni pari a 20 miliardi, comunque di

difficilissima realizzazione, restano da trovare dai 23 ai 27 miliardi di euro.

Il Governo ha replicato che si potrà vendere anche parte dello « sconfinato patrimonio pubblico di immobili », dismissioni i proventi delle quali erano stati fin ora, peraltro, finalizzati al finanziamento delle infrastrutture. Forse sarebbe più saggio ammettere che tale obiettivo di riduzione dello *stock* del debito non è raggiungibile.

Il deficit previsto per il 2003 è pari all'1,5 per cento, mentre al netto delle misure *una tantum* supera il 3 per cento.

Difficilmente si riusciranno ad ottenere i sedicimila miliardi di vecchie lire previste dal concordato fiscale, così come sarà oltremodo difficoltoso ottenere tagli delle spese della pubblica amministrazione nella misura indicata.

Una manovra aleatoria

Lo stesso Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, nella sua Nota sulla manovra di bilancio, ha espresso notevoli dubbi sull'efficacia, ai fini del raggiungimento dei saldi di bilancio, delle misure contenute nella finanziaria. Dubbi peraltro che si aggiungono a quelli della Banca d'Italia, della Corte dei conti e di molti centri studi.

I dubbi riguardano in particolare:

il cosiddetto primo modulo della riforma fiscale;

il concordato per gli anni pregressi;

la riapertura dei termini per la regolarizzazione dei capitali illegalmente trasferiti all'estero (scudo fiscale),

i risparmi di spesa per i beni ed i servizi nella pubblica amministrazione;

il patto di stabilità degli enti territoriali, al quale la relazione tecnica alla finanziaria iscriverebbe risparmi non prudenziali.

La relazione segnala che, per quanto concerne le misure fiscali relative ad IRPEF ed IRPEG, le stime esposte non risultano corredate dei necessari elementi informativi: « tale circostanza, che appare in contrasto con le norme che disciplinano la procedura di controllo parlamentare sugli effetti finanziari dei disegni di legge, non consente di effettuare una verifica della congruità delle stime proposte » dal Governo.

Per quanto concerne il concordato per gli anni pregressi (circa 8 miliardi di euro), dopo avere rilevato che il Governo per stimare il gettito relativo fa riferimento al modello già applicato per il precedente concordato del 1994 – la quantificazione del quale risultò sovrastimata di circa 3.000 miliardi di lire – il Servizio Bilancio dello Stato osserva che questo stesso metodo determina un'ennesima sovrastima delle entrate attese. Tanto più che l'ambito dell'attuale concordato appare più circoscritto, almeno per quanto concerne gli anni e le tipologie di imposta oggetto di adesione. Appare del tutto sovrastimata anche la percentuale di adesione pari al 50 per cento dei titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo, se si considera che tali soggetti già rientrano in larga misura nell'ambito applicativo degli studi di settore.

La stima del gettito del cosiddetto scudo fiscale (2 miliardi di euro) non appare poi sufficientemente prudenziale: essa, nonostante il maggior costo dell'emersione (4 per cento invece del 2,5 per cento), sconta un tasso di adesione da parte dei soggetti che non abbiano ancora provveduto alla regolarizzazione pari a circa il 34 per cento delle attività ancora detenute all'estero, a fronte di un tasso di adesione realizzato in occasione del precedente intervento pari a circa il 29 per cento.

Riguardo al Patto di stabilità per gli enti locali, la nota fa presente che l'iscrizione nei saldi di risparmi (1.797 milioni di euro), che si realizzeranno solo qualora il comparto degli enti territoriali raggiunga pienamente gli obiettivi programmatici fissati dalle norme, « non appare ispirata a criteri di prudenzialità »

Con queste premesse, una manovra correttiva a primavera rappresenta un'eventualità concreta e probabile, perché l'ipotesi di una crescita dell'economia del 2,3 per cento sembra oramai davvero troppo ottimistica ed i concreti risultati delle misure stabilite da questa legge finanziaria sono assai aleatori.

Le misure correttive non sono infatti strutturali, mentre, come ha ricordato il Commissario europeo Solbes, « in Italia, oltre allo scostamento del *deficit* rispetto agli obiettivi stabiliti, c'è anche l'interruzione apparente del declino del livello del debito ».

D'altronde, lo stesso Berlusconi, il 25 ottobre scorso, per la prima volta, non ha escluso l'eventualità di una manovra-*bis*. Ad aprile 2003, la trimestrale di cassa che ogni anno fotografa la situazione al 31 marzo, secondo le previsioni di molti, certificherà al Parlamento ed al Paese la reale disastrosa situazione dei nostri conti pubblici.

LE CIFRE DELL'ECONOMIA	**2002**	**2003**
PIL - Previsioni Governo		
DPEF (Luglio 2001)	3,1	3,2
Nota di aggiornamento (Ottobre 2001)	2,3	3
DPEF (Luglio 2002)	1,3	2,9
Nota di aggiornamento (Ottobre 2002)	0,6	2,3
Stime		
Confindustria	0,6	2,2
Economist	0,8	2,4
Prometeia (Ottobre 2002)	0,5	1,5
Deficit/PIL - Previsioni Governo		
DPEF (Luglio 2001)	-0,5	0
Nota di aggiornamento (Ottobre 2001)	-0,5	0

LE CIFRE DELL'ECONOMIA	**2002**	**2003**
DPEF (Luglio 2002)	-1,1	-0,8
Nota di aggiornamento (Ottobre 2002)	-2,1	-1,5
Stime		
Confindustria (Settembre 2002)	-1,8	-1,4
Prometeia (Ottobre 2002)	-2,2	-2,1
Debito / PIL - Previsioni Governo		
DPEF (Luglio 2001)	103,2	100,6
Nota di aggiornamento (Ottobre 2001)	104,4	100,6
DPEF (Luglio 2002)	108,5	104,5
Nota di aggiornamento (Ottobre 2002)	109,4	105,0
Stime		
Confindustria (Settembre 2002)	110,6	109,1
Prometeia (Ottobre 2002)	110,1	108,0
Inflazione programmata		
DPEF (Luglio 2001)	1,70 %	1,30 %
DPEF (Luglio 2002)	1,70 %	1,40 %
Inflazione tendenziale		
DPEF (Luglio 2001)	1,8 %	1,6 %
DPEF (Luglio 2002)	2,2 %	1,7 %
Istat (dati settembre 2002)	2,7 %	
Prometeia (Ottobre 2002)	2,4 %	1,8 %

Non interessano la competitività e il sapere

Mancano gli interventi che possano favorire lo sviluppo in settori strategici, per innescare un processo di crescita, quali

l'innovazione di prodotto, la scuola, l'università, la ricerca, la formazione.

Un Governo che sosteneva di voler rilanciare gli investimenti ha adottato tutte misure che vanno nel senso opposto. Se il Governo intendeva invertire il ciclo negativo doveva dare una spinta agli investimenti nel Mezzogiorno: fare crescere il Sud rappresenta la risorsa strategica del nostro Paese. Al contrario, dopo i provvedimenti sulla DIT e sui crediti d'imposta, non si rinnovano le agevolazioni, pur discutibili, della Tremonti-*bis* e si riducono almeno del 50 per cento i contributi automatici della legge n. 488.

Invece di dare certezza alle imprese, si rimodulano continuamente gli incentivi, mentre dopo una partenza lenta le agevolazioni predisposte dai governi di centrosinistra avevano portato negli ultimi due anni il Sud a raggiungere tassi di crescita e di occupazione superiori a quelli del resto del Paese. Ora il *bonus* sull'occupazione è fermo da luglio, quello sugli investimenti è di fatto bloccato.

Entro il 30 giugno il Governo doveva riferire alle Camere in merito ai risultati ed alle minori entrate relative alle misure di agevolazioni degli investimenti di cui alla Tremonti-*bis*: siamo ancora, dopo 4 mesi, in attesa dei dati. Quello che è certo è l'inefficacia della Tremonti-*bis*, stante il calo degli investimenti. Abbiamo, cioè, finanziato in pura perdita investimenti (in parte peraltro assai discutibili, stante la possibilità di definire tali gli oggetti di consumo durevole dei titolari d'azienda o dei lavoratori autonomi) che ci sarebbero comunque stati.

Il consuntivo dei primi nove mesi del 2002 segnala per l'indice degli ordini di macchine utensili un calo complessivo del 17 per cento rispetto allo stesso periodo del 2001. Lo scorso trimestre gli ordini interni di macchine utensili sono crollati (-22,7 per cento) a causa della crisi dell'automobile e delle aspettative deluse della Tremonti-*bis*, un provvedimento, sostiene la stessa UCIMU (l'associazione dei produttori di macchine utensili), sul quale si erano concentrate grandi aspettative, disattese sia dalla stagnazione della domanda sia dalle modalità applicative: prima è stato annunciato, producendo una slittamento degli ordini, poi ritardato nella operatività e successivamente incerto nella proroga.

Dal 2000, in particolare nel 2001, la spesa per ricerca e sviluppo delle aziende è aumentata con ritmi del 6-8 per cento annui. Le ragioni sono il favorevole andamento dei mercati alla fine degli anni Novanta e l'introduzione dell'euro, che ha tolto alle aziende la possibilità di poter recuperare una falsa competitività tramite la svalutazione.

Da qui il forte incremento dei progetti di ricerca ed innovazione tecnologica presentati per ottenere i finanziamenti previsti dalle leggi a sostegno delle attività industriali di ricerca e sviluppo gestite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e dal Ministero delle attività produttive (MAP).

Nelle linee guida della politica scientifica e tecnologica, approvate nel maggio scorso dal CIPE e confermate dal DPEF 2003-2006, sono stati stanziati 6.330 milioni di euro a sostegno delle attività industriali di ricerca e sviluppo tecnologico. Più dei 5.155 milioni di euro ipotizzati per la ricerca di base.

Una proposta che poteva in parte almeno risolvere il grave problema di disponibilità finanziaria per le leggi n. 297 del 1999 e n. 46 del 1982. Infatti, il citato forte incremento delle domande da parte delle aziende a partire dal 2000 ha creato una rilevante carenza di cassa. A fine settembre le domande complessivamente giacenti nei vari fondi gestiti dal MIUR erano complessivamente 1.469 e attendevano, presumibilmente, erogazioni a fondo perduto per circa 4.200 milioni di euro.

Le attuali disponibilità per le aree del Centro-Nord, escluse le aree depresse che godono di finanziamenti europei, ammontano a circa 800 milioni di euro, che non sono sufficienti neppure a coprire le erogazioni per le domande presentate nel Fondo per la ricerca applicata, circa 1.150 milioni di euro. Complessivamente, mancano per il Centro-Nord circa 1.900 milioni di euro. Grave è anche la situazione

del Fondo per l'innovazione tecnologica (FIT). A fronte di 1.402 domande pervenute dal novembre 2001 al 15 luglio 2002 per agevolazioni e contributi a fondo perduto, stimabili in circa 3.530 milioni di euro, vi era una disponibilità di 2.400 milioni di euro, con un saldo negativo di oltre 1.100 milioni di euro. A causa di ciò il Ministero delle attività produttive ha bloccato l'istruttoria di tutte le domande presentate dopo il 17 marzo 2002.

Nonostante ciò, nella finanziaria le disponibilità per la legge n. 297 del 1999 sono solo di 100 milioni di euro, mentre nulla è stato assegnato al (FIT). Come si vede, siamo molto lontani non solo da quanto previsto nelle linee guida della politica scientifica o tecnologica, ma anche da quanto strettamente necessario per coprire le attuali domande in istruttoria nei vari fondi.

Quanto alle infrastrutture, di fronte al netto calo del mercato delle opere pubbliche e alla evidente fase recessiva del comparto dell'edilizia, del tutto inadeguata ed inopportuna appare la risposta della finanziaria 2003.

Rispetto agli anni precedenti, e in particolare rispetto al quinquennio 1996-2001, vi è infatti un consistente taglio di risorse: secondo stime ANCE, nella tabella F, che ricomprende le tabelle C e D, si registra un modesto incremento in termini reali (lo 0,4 per cento) rispetto alle risorse stanziate dalla finanziaria dello scorso anno, che pure aveva ridotto gli stanziamenti dell'1,1 per cento (nel periodo 1996-2001 la crescita media annua degli stanziamenti in bilancio per opere pubbliche è stata del 10,6 per cento); lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti reca una diminuzione di 2 miliardi e 70 milioni di euro; i finanziamenti all'ANAS subiscono una riduzione di 292 milioni di euro; l'articolo 33 (Finanziamenti degli interventi per lo sviluppo) della finanziaria – senza disporre risorse aggiuntive – sottrae il 3 per cento degli investimenti per infrastrutture – per destinarli alla tutela dei beni e le attività culturali (ci si chiede: quale rapporto di sostituzione può esserci – in un paese come l'Italia – tra le infrastrutture e i beni del patrimonio artistico e culturale ?). Senza dire che, considerando in un quadro unitario la manovra 2003 e gli effetti del decreto n. 194 del 2002, cosiddetto « blocca spese », emerge una politica di tagli, vincoli e controlli che riduce le risorse e limita i fondi erogabili in una fase in cui occorre dare impulso a nuovi investimenti e alla realizzazione di infrastrutture economiche.

La crisi del settore delle costruzioni potrebbe ulteriormente aggravarsi se alla fine dell'anno non fossero prorogate le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie: dal 1998 ad oggi sono state utilizzate da un milione e mezzo di famiglie, dando impulso sia alla crescita economica ed occupazionale del settore sia all'emersione del lavoro nero. La finanziaria 2003 non prevede la proroga di tali agevolazioni: questo, tra l'altro, potrebbe determinare il taglio di almeno 40 mila posti di lavoro. Senza finanziamenti sono anche i programmi di riabilitazione urbana, strumenti essenziali per riqualificare le città e le periferie urbane.

La mini-proroga della detrazione del 36 per cento per le spese di ristrutturazioni edilizie introdotta dalla Commissione Bilancio non risolve la questione: oltre a scadere il 30 giugno prossimo, riduce alla metà (a 40.000 euro) il limite dell'ammontare complessivo delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio al quale si può riferire la detrazione fiscale, mentre l'IVA sui materiali edili salirà dal 10 al 20 per cento.

Chiediamo che sia data priorità agli investimenti per il riequilibrio e la sicurezza del sistema dei trasporti, agli interventi per la mobilità nelle aree urbane, all'adeguamento delle reti idriche nel Sud, in pieno accordo con le regioni: troppe iniziative del Governo infatti, invadono l'ambito delle competenze regionali; è necessario invece garantire principi uniformi sull'intero territorio nazionale per quanto riguarda la regolazione del mercato dei lavori pubblici.

Con gli emendamenti al disegno di legge finanziaria, chiediamo un incre-

mento delle risorse destinate alle opere pubbliche, pari almeno alla crescita media annua registrata tra il '96 e il 2001 (+10,6 per cento). Per un'adeguata « politica della casa » e per sostenere il settore delle costruzioni, riteniamo necessario prorogare le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie, sostenere i piani di riqualificazione urbana, aumentare le risorse del « Fondo sociale » per il sostegno alle famiglie a più basso reddito. In opposizione alla manovra del Governo, che sottrae risorse alle infrastrutture per destinarle ai beni e alle attività culturali, chiediamo che gli stanziamenti per infrastrutture non siano decurtati e destiniamo un finanziamento aggiuntivo equivalente per le leggi relative all'amministrazione dei beni culturali.

La finanziaria 2003 conferma l'attacco alla istituzioni scolastiche ed universitarie pubbliche già avviato con la finanziaria dello scorso anno.

Non si prevede alcuno stanziamento aggiuntivo per la legge delega del Ministro Moratti, destinata evidentemente ad autofinanziarsi con i tagli che saprà produrre nei prossimi anni con il ritorno al maestro unico e la soppressione del tempo pieno.

Complessivamente, nel triennio 2003 -2005, sono previsti tagli allo stato di previsione della spesa del MIUR per 309,9 milioni di euro in conseguenza degli effetti dei commi 2, 3 e 5 dell'articolo 22 (accorpamento a 18 ore degli orari di cattedra e riduzione personale ATA); a questi si devono aggiungere gli effetti non quantificati dei commi 1, 4 e 6 dello stesso articolo 22 (riduzione docenti di sostegno e licenziamento degli inidonei all'insegnamento), che, secondo la relazione tecnica, devono servire a garantire il recupero degli stanziamenti previsti dalla finanziaria 2002, evidentemente non conseguiti con i tagli già effettuati (articolo 16 comma 3 legge 448/2001 che indicava il taglio di 381,35 milioni di euro nel 2003 e di 726,75 milioni a decorrere dal 2004).

Anche all'università ed alla ricerca l'attacco è grave e si manifesta con il blocco e il controllo centralistico delle assunzioni (articolo 22) e con il mancato adeguamento dei fondi ordinari che non risultano sufficienti a far fronte agli oneri per le retribuzioni e per il diritto allo studio che, come hanno unanimemente segnalato i rettori, sono già operanti per i bilanci delle università.

La gravità delle scelte governative contro la scuola pubblica è confermata anche dal fatto che, nel 2002, il Fondo speciale di parte corrente non è stato utilizzato se non in una misura irrilevante, trasferendo così tra le economie oltre 160 milioni di euro ! Non era mai accaduto nella scorsa legislatura, quando i governi del centrosinistra hanno sempre saputo riversare nei fondi di bilancio gli stanziamenti non utilizzati per la copertura delle leggi.

Vengono ridotte le risorse per la ricerca, in particolare quelle per l'ENEA (- 5,16 milioni di euro), per la ricerca scientifica e tecnologica (- 51,27 milioni di euro); inoltre il taglio del 10 per cento dei consumi intermedi equivale, ad esempio, per il CNR a risorse pari a 487 milioni di euro rispetto ai 543 del 2002, di fronte a un fabbisogno minimo vitale – sostiene l'ente – di circa 600 milioni, di cui 410 per il solo costo del personale.

Sviluppo sostenibile: no grazie !

La politica economica delineata col Documento di programmazione economico-finanziaria e la cui attuazione è affidata alla legge finanziaria per il 2003 è ancora ostaggio di una filosofia di sviluppo che non tiene conto dei costi ambientali, i quali, non essendo quantificati nei documenti di bilancio, vengono sconsideratamente ignorati da questo governo. È evidentemente una politica miope che, puntando ad una riduzione dei costi nell'immediato, renderà più salato il conto da pagare in futuro.

Ed è proprio questa impostazione di basso profilo a rendere la manovra di bilancio completamente indifferente alla politica ambientale e di tutela del territorio.

Vengono drasticamente ridimensionati i fondi necessari alla salvaguardia del ter-

ritorio ed alla difesa del suolo, con una preoccupante inversione di rotta rispetto all'impostazione data dai precedenti governi.

Gli innumerevoli disastri ambientali, causati spesso dalla cattiva gestione del territorio e dalla mancanza di una politica di manutenzione, hanno insegnato che è un errore risparmiare pochi milioni di euro da destinare alla prevenzione per spenderne miliardi per gestire l'emergenza. E senza tener conto delle drammatiche conseguenze in termini di vite umane. Anche la protezione civile, il cui ruolo è vitale nell'affrontare le situazioni di emergenza causate da eventi calamitosi, ha visto una riduzione degli stanziamenti. Per non parlare delle aree protette, che rappresentano una solida opportunità di integrazione tra sviluppo economico e tutela del territorio, della fauna e della flora, anch'esse fortemente penalizzate da una insensata politica di tagli.

Anche il processo di bonifica dei siti inquinati rischia di subire un pericoloso rallentamento, atteso che i fondi destinati alla bonifica sono stati tagliati, a fronte di un aumento delle esigenze, in parte attribuibile proprio al collegato ambientale 2002 – legge n. 179 del 2002 – con il quale sono state aggiunte nove nuove aree senza alcuna integrazione delle risorse.

La manovra economica per il 2003 dimostra la sostanziale inadeguatezza della politica infrastrutturale del Governo. Il programma delle opere pubbliche si presta a considerazioni fortemente critiche sotto due profili: di merito e di metodo. Sul piano dei contenuti appare evidente come la politica dei trasporti – di cui non c'è traccia nei documenti programmatici del governo, ma che è desumibile dalla tipologia di opere che si intendono realizzare – sia ancora orientata su uno squilibrio modale assolutamente inaccettabile a causa degli elevati costi esterni (economici, sociali, ambientali e sanitari) e dell'eccessivo consumo di territorio che comporta. Sul piano del metodo appare altresì evidente come – nel tentativo di ridurre l'onere a carico dello Stato del finanziamento delle infrastrutture – si renda incerta non solo la realizzazione delle infrastrutture, ma anche la semplice gestione delle stesse, come risulta chiaro dai meccanismi individuati all'articolo 39 per l'attività dell'ANAS SpA.

Sono pertanto necessari interventi che tengano conto delle indicazioni del piano generale dei trasporti e del libro bianco dell'Unione europea sui trasporti, che puntano al riequilibrio modale per migliorare l'efficacia del sistema trasportistico e ridurne l'impatto ambientale.

Deboli e inconsistenti appaiono inoltre le misure e gli stanziamenti destinati alla riduzione dell'inquinamento nelle aree urbane, in particolare per quanto concerne il settore della mobilità urbana, la principale causa di emissioni inquinanti nelle città. Sono necessari interventi e risorse per lo sviluppo della mobilità sostenibile (trasporto rapido di massa, acquisto mezzi di trasporto pubblico a basso impatto ambientale, politiche di *mobility-management*, mobilità ciclistica) nelle aree urbane; in tal modo sarebbe possibile coniugare l'esigenza di miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane con il rispetto degli impegni del Protocollo di Kyoto in materia di produzione di gas climalteranti – come previsto peraltro dal Documento di programmazione economico-finanziaria – ratificato proprio quest'anno dal nostro Paese (legge n. 120 del 2002).

In materia di inquinamento atmosferico, appare piuttosto singolare che venga completamente abbandonata ogni ipotesi di ricorso alla tassazione delle emissioni di gas serra, così come previsto dalla cosiddetta « *carbon tax* », che andrebbe gradualmente reintrodotta nel rispetto dei citati impegni in sede internazionale.

E la politica indiscriminata dei tagli non ha risparmiato altri importanti settori della tutela ambientale, come l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e la Commissione scientifica che si occupa della convenzione di Washington.

Il centrosinistra ha disposto, nel 1999, una profonda revisione del Ministero dell'ambiente che, trasformato in « Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio », doveva essere interamente riorganizzato e

reso più efficiente con l'applicazione del regolamento di attuazione del marzo 2001. Ad oggi, il Governo non ha attuato il dettato normativo e la gestione attuale, palesemente illegittima, appare contraddittoria e confusa. E mentre con la legge delega ambientale, già approvata alla Camera, il Governo si prepara a stravolgere tutta la legislazione ambientale costruita nell'ultimo decennio, con la manovra di bilancio si riducono drasticamente le risorse.

Mentre nel 2000 la spesa per la protezione dell'ambiente rappresentava lo 0,5 per cento del bilancio dello Stato ed era salita allo 0,6 per cento nel 2001 con l'ultima legge finanziaria del centrosinistra, nel 2002 i finanziamenti sono stati dimezzati (0,3 per cento) e diminuiranno ulteriormente nel 2003 (0,2 per cento).

È lungo l'elenco dei « tagli » operati dalla manovra 2003 alla spesa ambientale. Considerando le sole spese in conto capitale:

lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente (e alcune voci riguardanti altri ministeri, come economia e finanze e infrastrutture e trasporti) per l'anno 2003 reca spese in conto capitale per complessivi 1.033,16 milioni di euro, con un decremento, rispetto alle previsioni (sempre per il 2003) formulate con la legge finanziaria dell'anno precedente, di ben 184,118 milioni di euro (il 17,8 per cento in meno);

vengono sostanzialmente diminuiti, perfino rispetto a quanto era stato assegnato nel 2002, nonché rispetto alle « promesse » contenute nella precedente legge finanziaria, i finanziamenti relativi ai parchi naturali (-10 per cento) (legge n. 549 del 1995);

allo stesso modo vengono diminuite le risorse previste per le risorse idriche (di oltre il 20 per cento rispetto al 2003 e di ben il 57 per cento rispetto alle « promesse » della finanziaria 2002) per l'attuazione della legge n. 36 del 1994 sul servizio idrico integrato;

un consistente taglio colpisce anche le risorse per il « risparmio idrico » assegnate con la finanziaria 2000 (- 50 per cento) (articolo141, comma 1, legge n. 388 del 2000);

anche alcune voci riguardanti la difesa del suolo subiscono una decurtazione di ben 200 milioni di euro.

Gli emendamenti da noi presentati in materia ambientale sono numerosi; alcuni, in particolare, sono destinati a garantire l'efficienza operativa del Ministero dell'ambiente e delle sue strutture.

Chiediamo modifiche alla legge finanziaria a tutela dell'ambiente, con una serie di emendamenti che prevedono, tra l'altro:

l'istituzione di un centro di ricerca e sperimentazione in materia di bonifiche dei siti;

la proroga e l'estensione del credito di imposta, istituito dal governo di centrosinistra, per le imprese che fanno investimenti ambientali, e che chiedono la certificazione di qualità ambientale Emas;

la riproposizione del « fondo per gli investimenti ambientali » previsto dalla finanziaria del 2000;

il rafforzamento degli organici nei parchi nazionali con le risorse già disponibili;

la reintroduzione degli incentivi all'acquisto di auto a metano ed elettriche;

il trasferimento dei beni immobili di proprietà dello Stato agli enti locali per la loro gestione e valorizzazione;

incentivi all'utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto, mediante la detraibilità fiscale dei relativi oneri;

la detrazione fiscale per gli interventi finalizzati al risparmio energetico, con particolare riguardo all'installazione di impianti che impiegano fonti di energia rinnovabile;

il rifinanziamento della legge sull'inquinamento da campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;

nuove risorse per il « fondo per incentivare le misure e gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile » previsto dalla legge finanziaria del 2000;

uno stanziamento per la legge di ratifica del Protocollo di Kyoto;

il finanziamento dei piani di bacino dei fiumi Po ed Arno previsti dalla legge sulla difesa del suolo (legge n. 183 del 1989);

la creazione di un « fondo unico per la mobilità sostenibile nelle aree urbane »;

l'istituzione di un « fondo per le bonifiche dei cosiddetti siti orfani ».

Altri emendamenti riguardano, invece, la struttura del bilancio e le tabelle allegate al disegno di legge e tendono a incrementare in maniera più sostanziosa, ovvero a rimodulare gli stanziamenti già previsti da precedenti manovre finanziarie, che si ritengono necessari per una politica di sviluppo incentrata alla salvaguardia e al recupero dei beni ambientali (tra cui quelli finalizzati alla difesa del suolo e per il rischio idrogeologico, per le risorse idriche, i Parchi, le bonifiche e la ricerca).

Tre decreti anticipano la manovra e riscrivono le regole

Il decreto-legge n. 63 del 2002

Con il decreto legge 15 aprile 2002, n. 63, sono state costituite due società per azioni, Patrimonio SpA e Infrastrutture SpA. Il meccanismo complessivamente delineato nel provvedimento prefigura un surrettizio trasferimento all'esterno del bilancio pubblico di spese di rilevante entità relative ad infrastrutture e grandi opere pubbliche non facilmente finanziabili senza il ricorso all'indebitamento, con la corrispettiva creazione di debito a carico in ultima istanza del bilancio dello Stato. La costituzione di queste società si presta peraltro ad operazioni di ingegneria finanziaria che potrebbero far risultare nel bilancio dello Stato entrate fittizie a fronte di un debito futuro certo, anche se formalmente collocato presso un soggetto (le SpA) esterno alla pubblica amministrazione. Inoltre, si affida alla discrezionalità tecnica, caso per caso, dei Ministri dell'economia e dei beni culturali il compito di decidere quali « beni di particolare valore artistico e storico » vendere. Si rischia dunque di svendere una parte del patrimonio culturale del Paese per coprire le operazioni di « finanza creativa » di Tremonti. Sull'argomento è intervenuto il Capo dello Stato chiedendo garanzie al Governo. In conclusione, lo scopo reale della costituzione di Patrimonio SpA ed Infrastrutture SpA, sembra essere un altro: quello di eludere i parametri del Patto di stabilità e di potere fare ricorso all'indebitamento occulto fuori bilancio. Inoltre, Infrastrutture SpA può intervenire con finanziamenti sotto qualsiasi forma (anche azioni) finalizzati a investimenti per lo sviluppo economico senza ulteriori specificazioni: il pericolo è che si ricrei una struttura assai simile alla vecchia IRI, con uno spettro amplissimo di intervento.

Il decreto-legge « blocca spese » (n. 194 del 2002)

Il decreto detta norme di carattere ordinamentale, in quanto interviene a modificare le norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio di cui alla legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

Il decreto presenta diversi rilievi di costituzionalità da noi già messi in evidenza con ben 4 pregiudiziali ed è stato modificato solo per aspetti secondari.

L'aspetto più problematico concerne la disposizione che di fatto prevede la possibilità di modificare il bilancio dello Stato con atto amministrativo. Viene così messo in discussione uno dei fondamenti della democrazia rappresentativa: il potere del Parlamento di determinare gli equilibri di bilancio. La norma consentirebbe di alterare, mediante provvedimenti amministrativi, il bilancio già discusso e approvato dal Parlamento. In passato interventi con le

medesime finalità sono stati realizzati nel rispetto dell'equilibrio dei poteri, senza incidere sulla potestà legislativa del Parlamento.

Sono altresì evidenti i rischi connessi all'affidamento di poteri di sospensione della spesa nei confronti degli enti territoriali.

Si prevede che, ai fini del controllo degli andamenti della finanza pubblica, il Ministro dell'economia possa disporre, in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi, la limitazione dell'assunzione di impegni di spesa, su proposta della Ragioneria generale dello Stato e « sentito in conformità il Consiglio dei Ministri », fatta eccezione per alcune categorie di spesa (pagamento stipendi, pensioni e in generale spese obbligatorie).

L'attribuzione al Ministero dell'economia e delle finanze del potere di disporre con propri decreti la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, sia pure con l'esclusione di alcune tipologie di spesa, in presenza di uno scostamento rilevante, e non meglio specificato, da obiettivi generali di politica macroeconomica, sembra ledere, in uno con la riserva di legge di cui all'articolo 81, comma 1, della Costituzione, l'equilibrio costituzionalmente sancito tra i poteri di Governo e Parlamento in materia di politica di bilancio.

Più in generale, l'applicazione di questa norma priva il Parlamento della possibilità di assumere le sue decisioni in ordine ad un bilancio determinato e determinabile delegando tali poteri al Ministro dell'economia e delle finanze.

Infine, si stabilisce che le risorse stanziate per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio possano essere mantenute in bilancio, quali residui, dopo la modifica apportata dal Parlamento, non oltre i due esercizi successivi a quello a cui si riferiscono, o al più, per un altro anno, se tali somme sono stanziamenti relativi a leggi entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente.

Prima di tale norma, ricordiamo che i residui relativi alle spese in conto capitale potevano essere mantenuti in bilancio per tre esercizi successivi a quello in cui è stato iscritto il corrispondente stanziamento, e che il decreto-legge, nel suo testo originario, prevedeva la perenzione delle somme dopo un solo successivo esercizio.

Le implicazioni delle disposizioni in materia di perenzione dei residui in conto capitale disposte dal decreto-legge n. 194 del 2002 sono molto rilevanti: secondo l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici sono necessari, in media, 904 giorni per impegnare le risorse destinate ad un'opera pubblica, per passare, in sostanza, dalla programmazione all'apertura dei cantieri (l'impegno scatta nel momento in cui l'appalto viene aggiudicato ad un'impresa). Anche se la P.A. riuscisse ad incrementare in misura significativa la propria efficienza, migliorando l'indice di realizzazione della spesa in conto capitale, la norma introdotta dall'articolo 194 rischiava (e rischia tuttora, anche dopo la modifica che ha elevato a due anni il termine) di bloccare gran parte dei lavori pubblici programmati e di rendere, di fatto, non utilizzabili, gran parte degli stanziamenti già previsti.

L'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 194 del 2002, nel disporre limitazioni di spesa con meri atti amministrativi, non esclude i trasferimenti alle regioni ed agli enti locali neppure per far fronte agli impegni riferiti alle materie nelle quali il titolo V della Costituzione attribuisce loro competenza legislativa esclusiva o concorrente, ovvero funzioni amministrative proprie, in palese violazione dell'articolo 119, primo comma, della Costituzione, che garantisce l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Il Parlamento ha comunque attuato una corposa riscrittura del testo. Gli esiti appaiono tuttavia diversi per i tre profili principali presi in considerazione dal decreto-legge:

il lavoro parlamentare ha consentito di recuperare maggiore organicità nella

soluzione delle questioni relative alla copertura delle leggi di spesa, ridimensionando il ruolo dell'accertamento tecnico della Ragioneria generale e riportandolo al circuito decisionale Governo-Parlamento con una soluzione che appare, nonostante qualche residua perplessità, maggiormente in linea con i principi del nostro ordinamento. Fermo restando, naturalmente, che la reale efficacia delle innovazioni introdotte ai fini del controllo dei conti pubblici (comunque di portata limitata) potrà essere valutata solo alla luce dei comportamenti effettivi degli attori in gioco, e in particolare del Governo , della maggioranza e (per gli aspetti tecnici) della Ragioneria;

quanto al potere di ridurre, nel corso dell'esercizio, le disponibilità di bilancio limitando la possibilità di impegnare i fondi o di emettere titoli di spesa, resta aperto, nonostante i tentativi di migliorare per più versi la disciplina originaria, il punto più delicato, quello cioè di sottrarre alla decisione parlamentare materie di sua spettanza;

i residui relativi alle spese in conto capitale decadranno dopo due esercizi successivi a quello a cui si riferiscono.

Il decreto-legge fiscale (n. 209 del 2002)

I principali interventi sulle imprese, in termini di gettito, non sono nella finanziaria 2003, ma nel decreto-legge n. 209 del 2002, che ha di fatto anticipato la finanziaria di qualche giorno.

Con questo provvedimento il Governo intendeva recuperare gettito per quattro miliardi di euro (almeno il doppio secondo le associazioni di categoria) con effetti retroattivi ed in deroga allo statuto del contribuente. Nonostante i tentativi di correzioni in corsa con modalità a dir poco sorprendenti (si vedano gli interventi sulla DIT e sulla imprese di assicurazioni), il decreto-legge dimostra ancora una volta la impreparazione del Ministro dell'economia, costretto a correggere se stesso più volte nell'arco di poco tempo.

Il Governo motiva poi l'intervento con la necessità di fare fronte all'imprevedibile andamento dei saldi di finanza pubblica ed al « buco » di gettito. In realtà, il Governo ha ignorato i dati disponibili, perché la situazione attuale nasce dall'incapacità di gestione e dalla tarda reazione dimostrata dal governo nel corso dell'intero anno.

L'obiettivo di recuperare gettito non può mettere in crisi la coerenza interna dell'ordinamento. Il Governo ha infatti emanato un provvedimento che retroagisce all'inizio dell'anno, cioè cambia all'improvviso le regole del gioco alla fine dell'esercizio – addossando alle imprese il costo degli errori di valutazione del governo.

Con il decreto, inoltre, viene ipotecata anche la riforma fiscale isolando ed anticipando le sole « parti » della riforma che possono portare gettito.

Il decreto n. 209 taglia di circa due terzi gli attuali benefici della DIT con effetti retroattivi dal gennaio 2002, si elimina il « moltiplicatore » DIT e si dimezza il coefficiente di remunerazione ordinaria del capitale. Dopo le modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare tale riduzione è stata in parte attenuata consentendo alle imprese di scegliere tra due versioni della DIT, comunque entrambe meno favorevoli rispetto alla normativa precedente. Nel contempo è stato anche attenuato il prelievo sulle assicurazioni istituendo peraltro una nuova tassa, una sorta di imposta patrimoniale !

A decorrere dal 2002, diventano indeducibili le svalutazioni delle partecipazioni in società non quotate, derivanti da distribuzioni di utili, o da costi ed oneri non fiscalmente riconosciuti della partecipata. Le nuove disposizioni sono in pratica inapplicabili. Chi ha una partecipazione, anche minima, in una società non quotata, dovrebbe essere in grado di leggere le dichiarazioni fiscali della partecipata per rispettare il decreto fiscale, cosa che chiaramente non sempre è possibile. Per non

parlare delle modalità previste di rideterminazione dei valori in caso di imprese estere e dalla difficoltà di definire con precisione quali siano i « costi ed oneri di qualsiasi natura » citati nel decreto.

Il decreto fiscale dispone che – a partire dall'inizio dell'anno – siano indeducibili fiscalmente quelle stesse operazioni di svalutazione che, appena pochi mesi fa, l'amministrazione finanziaria ha ritenuto legittime e deducibili (Agenzia delle entrate, risoluzione n. 146/E del 15 maggio 2002).

A soli quattro mesi di distanza, il governo ha deciso di colpire, retroattivamente, quei contribuenti che nel 2002 hanno fatto affidamento sulle norme in vigore e sull'esplicita presa di posizione dell'amministrazione finanziaria.

Tra le misure una di quelle che portano maggiore gettito per l'erario è quella che rateizza su cinque anni la deducibilità delle minusvalenze iscritte sulle partecipazioni in società non quotate (2.640 milioni di euro come maggiore gettito di competenza per il 2002). Si tratta di una disposizione che non ha altro significato, se non quello di fare cassa per l'anno in corso. Ed anche in questo caso la norma ha effetto retroattivo: nel giro di pochi giorni i contribuenti sono chiamati a rifare tutti i calcoli delle imposte dovute, e a trovare i soldi per pagare il maggiore acconto a novembre 2002.

Se si tratta invece di minusvalenze realizzate (non iscritte in bilancio, ma realizzare a seguito di cessioni), oltre la soglia di 10 milioni di euro, il decreto fiscale prevede una sorta di monitoraggio. Le operazioni devono cioè essere comunicate all'Agenzia delle entrate, per accertare la loro natura non elusiva, ed in caso contrario non possono essere dedotte fiscalmente.

Un articolo del decreto legge è dedicato alla vicenda del credito d'imposta per le nuove assunzioni, l'incentivo introdotto con la finanziaria 2001 dal governo Amato, che si è rivelato estremamente efficace per il rilancio dell'occupazione, in particolare nel Mezzogiorno.

Il governo Berlusconi ha bloccato il credito d'imposta per le assunzioni l'8 luglio scorso. Secondo il governo, il blocco è avvenuto in conseguenza del nuovo meccanismo di monitoraggio sui crediti d'imposta introdotto prima dell'estate. Tralasciamo in questa sede le considerazioni sul monitoraggio che, per definizione, blocca gli incentivi che funzionano e sono effettivamente usati dagli operatori economici (senza peraltro applicarsi a strumenti come, ad esempio, la Tremonti-*bis*, che pone gli stessi problemi di controllo sulle risorse impiegate).

Il blocco dei crediti d'imposta doveva avvenire in corso d'anno, in caso di esaurimento dei fondi stanziati. Nel caso del credito d'imposta sulle assunzioni un decreto di agosto (piena estate) ha prima ridotto l'importo delle risorse disponibili, e poi dichiarato la sospensione dell'incentivo per l'avvenuto esaurimento dei fondi. Anche qui, evidentemente, con effetti retroattivi. Danneggiando cioè tutti i datori di lavoro che avevano assunto personale facendo affidamento sulla spettanza del credito, che all'improvviso si sono visti privare di un contributo mensile per ogni lavoratore assunto pari a 413 euro (o 620 euro per il Mezzogiorno) che doveva spettare fino al dicembre 2003.

Il decreto fiscale n. 209 interviene ora per limitare i danni dell'operato estivo del governo, anche se l'intervento è tardivo e insufficiente. Il decreto prevede che le assunzioni effettuate entro il 7 luglio 2002 godranno del credito d'imposta fino al 31 dicembre 2002. Il beneficio finanziario sarà peraltro riconosciuto solo a partire dal gennaio 2003, in tre quote distinte.

Resta da chiarire cosa succede al credito d'imposta per il 2003, sia per le assunzioni già effettuate, sia per le nuove assunzioni 2003 che – in caso di cancellazione del credito d'imposta – potrebbe subire una significativa contrazione.

Il blocco della crescita del Mezzogiorno

1. Le cifre del Mezzogiorno

L'impegno del Centrosinistra a sostegno del Mezzogiorno ha prodotto, in questi anni, alcuni significativi risultati: occorre consolidare in tempi brevi questi risultati per valorizzare e rilanciare i fattori strutturali di crescita delle aree meridionali. La dinamica dell'occupazione, particolarmente positiva fino alla prima metà del 2001 con tassi tendenziali (trimestre su corrispondente trimestre dell'anno precedente) di crescita dell'occupazione vicini o pari al 3 per cento, si è drasticamente ridotta toccando nella prima metà del 2002 valori sensibilmente inferiori al 2 per cento.

In rapporto all'evoluzione nazionale, la fase particolarmente positiva registrata nel Mezzogiorno nella prima parte del 2001, sembra ormai definitivamente superata. L'occupazione cresce, ma solo marginalmente più della media nazionale ed il tasso di disoccupazione decresce ma, rispetto alla media nazionale, a ritmi inferiori a quelli prevalenti nella fase finale della passata legislatura.

Per gli anni 2002 e 2003, Prometeia prevede che il differenziale nel tasso di disoccupazione rimanga inalterato rispetto ad oggi e si attesti fra il 9,4 ed il 9,2 per cento. Molti però sono ancora i segnali che destano preoccupazione. Il numero di persone povere nel mezzogiorno è pressoché stabile in rapporto alla popolazione; il numero di persone il cui reddito si colloca sui livelli di sussistenza (poveri in termini assoluti) continua ad aumentare, sia in termini assoluti che relativi: il 75 per cento dei poveri vive oggi nel Mezzogiorno. Questo significa, con evidenza, che il mezzogiorno non può aspettare.

Nei documenti ufficiali del Ministero dell'economia, il Governo Berlusconi prevede che questo stato di cose si protragga fino al 2004-2005. Solo allora infatti – secondo la modulazione degli stanziamenti previsti nella finanziaria di quest'anno – il Mezzogiorno potrebbe avere risorse per crescere significativamente più della media nazionale. Ma già oggi, le previsioni dei principali istituti di ricerca ci dicono che i sia pur modestissimi impegni assunti dal Governo per l'anno 2002 (e cioè una crescita del Mezzogiorno di oltre mezzo punto percentuale superiore alla media nazionale) molto probabilmente non saranno mantenuti.

Occupazione e disoccupazione

	1996	2000		2001				2002		
	Apr.	Lug.	Ott.	Genn	Apr.	Lug.	Ott.	Genn.	Apr.	Lug.
Dati storici (fonte: Istat)										
Occupazione - *tasso di crescita tend.*	+ 0,1	2,0	2,9	3,2	2,7	2,9	1,9	1,8	1,7	1.9
- *diff. rispetto alla media nazionale*	- 0,6	-0,2	0,0	+0,5	+0,6	+0,9	+0,4	+0,2	+0,2	+0,6
Disoccupaz.: - *tasso di disocc.*	20,8	20,8	20,3	19,8	19,3	19,1	18,9	18,7	18,5	18,2
- *diff. rispetto alla media nazionale*	+ 9,2	+10,4	+10,3	+9,9	+9,7	+9,7	+9,7	+9,6	+9,4	+9,2

2. La legge finanziaria per il 2003

Il Mezzogiorno rappresenta uno degli aspetti più critici di una legge finanziaria che segue ad alcuni interventi pesantemente punitivi già realizzati con il cosiddetto « decreto *omnibus* » che, si ricorda, prevedeva:

una profonda revisione della normativa sul credito d'imposta per i nuovi investimenti (legge n. 388 del 2000, articolo 8) intesa a fissare un tetto di spesa, introdurre un pesante sistema di autorizzazioni e definire un sistema di prenotazioni per l'utilizzo della agevolazione; le 12 mila domande pervenute nel giro di poche ore hanno esaurito l'intero ammontare dei fondi disponibili fino a tutto il 2006;

una improvvisa sospensione del credito d'imposta per la nuova occupazione a tempo indeterminato (l. n. 388 del 2000, articolo 7) con effetto in alcuni casi retroattivi, cui è stato (tardivamente) posto parziale rimedio nel decreto fiscale attualmente all'esame del Parlamento.

Nel complesso, le vecchie e nuove risorse assegnate – nel triennio di riferimento della finanziaria – dalla Tabella F ai provvedimenti di interesse per il Mezzogiorno sono pari, nel triennio 2003-2005, a ca. 44,8 miliardi. di euro con un aumento del 25 per cento circa rispetto alla finanziaria 2002 e del 14 per cento circa rispetto alla finanziaria 2001 (l'ultima della passata legislatura). Peraltro, in termini reali, e quindi tenendo conto dell'inflazione, il volume di risorse dedicate al Mezzogiorno rispetto alla finanziaria 2001 si dimezza e risulta pari al 7 per cento circa. Infine, in rapporto al PIL del primo anno del triennio di ciascuna legge finanziaria, il volume di risorse dedicato al Mezzogiorno passa dal 3,23 della legge finanziaria 2001 al 2,87 della legge finanziaria 2002 al 3,43 della legge finanziaria 2003.

Quindi, solo un incremento marginale rispetto alla finanziaria 2001 che si annulla pressoché interamente nel momento in cui si tiene conto del fatto che la finanziaria 2003 colloca poco meno della metà del volume complessivo di risorse disponibili nel terzo anno del triennio (laddove la finanziaria 2001 allocava solo un terzo delle risorse complessive nel terzo anno). Detto in altri termini, l'incremento di risorse, se c'è, è completamente virtuale.

Fra le principali innovazioni previste nella finanziaria spicca il Fondo per le aree sottoutilizzate (articolo 34) che – oltre ad inaugurare la via lessicale allo sviluppo promuovendo, con un tratto di penna, il Mezzogiorno da area « depressa » ad area « sottoutilizzata » – dovrebbe garantire una maggiore flessibilità delle risorse che vi confluiscono e cioè delle risorse originariamente assegnate a:

l. 64/86 (intervento straordinario nel Mezzogiorno)

l. 208/98 (intese istituzionali e accordi di programma, incentivi alle imprese ed altri interventi)

l. 488/99 (imprenditoria giovanile)

l. 388/00 (crediti d'imposta per i nuovi investimenti e per la nuova occupazione a tempo indeterminato).

Rimangono invece escluse dal Fondo (ma non dalla possibilità di riallocazione delle risorse assegnata al CIPE dall'articolo 33) le risorse relative al funzionamento della l. 488/92. Le principali conseguenze di questo riassetto istituzionale sono così sintetizzabili: si ritorna al famigerato schema del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e quindi ad un uso strettamente politico delle risorse.

Tabella F: Interventi nel Mezzogiorno. Sintesi

(in ml. di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	Triennio
L. finanziaria 2001	10.052	16.519	12.699			39.270
di cui: *l. 64/86 (intervento straord.)*	940	1.810	1.030	-	-	
l. 488/92 (inc. imprese)	780	570	520			
l. 36/94 (risorse idriche)	-	-	-			
l. 548/96 (inc. imprese)	510	770	-			
l. 208/98 (int. e acc. di prog.)	3.210	8.400	7.730			
l. 208/98 (inc. imprese)	410	880	-			
l. 208/98 (altri interventi)	600	150	-			
l. 297/99 (università e ricerca)	-	-	-			
l. 488/99 (imprend. giovanile)	40	190	190			
l. 388/99 /metanizzazione)	-	-	-			
l. 183/1987 (cofinanziamento)	2.940	3.620	3.620			
altre autorizz. di spesa	622	129	129			
L. finanziaria 2002		10.723	13.858	11.365		35.946
di cui: *l. 64/86*	966	1.033	1.033	775		
l. 488/92 (inc. imprese)	1.026	1.104	794	-		
l. 36/94 (risorse idriche)	10	18	18	-		
l. 548/96 (inc. imprese)	516	258	-	-		
l. 208/98 (int. e acc. di prog.)	3.722	5610	1.659	2.376		
l. 208/98 (inc. imprese)	572	981	1.033	-		
l. 208/98 (altri interventi)	599	495	-	-		
l. 297/99 (università e ricerca)	-	-	-	-		
l. 488/99 (imprend. giovanile)	155	155	62	-		
l. 388/99 /metanizzazione)	77	77	52	-		
l. 183/1987 (cofinanziamento)	3.080	4.127	6.714	-		
L. finanziaria 2003			14.660	9.238	20.899	44.797
di cui: *l. 64/86*			878	678	675	
l. 488/92 (inc. imprese)			1.204	894	500	
l. 36/94 (risorse idriche)			8	8	8	
l. 548/96 (inc. imprese)			258	-	-	
l. 208/98 (int. e acc. di prog.)			5.581	1.659	-	
l. 208/98 (inc. imprese)			1.167	1.033	2.376	
l. 208/98 (altri interventi)			226	-	-	
l. 297/99 (università e ricerca)			201	247	40	
l. 488/99 (imprend. giovanile)			310	217	-	
l. 388/99 /metanizzazione)			77	52	-	
l. 183/1987 (cofinanziamento)			4.350	4.050	10.300	
articolo 34 Ddl			400	400	7.000	

Nota: gli interventi sottolineati, accanto ai crediti d'imposta di cui alla l. 388/00 (artt. 7 e 8), confluiscono nel « Fondo per le aree sottoutilizzate » di cui all'articolo 34 della legge finanziaria per il 2003.

si assegna al Fondo la copertura dei crediti già maturati dalle imprese in virtù dell'applicazione dell'articolo 7 della l. 388/00 (crediti d'imposta per la nuova occupazione) e di quelli che matureranno nel 2003;

trattandosi di circa 1,2 miliardi. di euro e non essendo quindi questi crediti coperti dallo stanziamento aggiuntivo previsto dall'articolo 34 per il 2003 (e pari a 400 ml. di euro) è evidente che il meccanismo del Fondo servirà a deviare sul credito d'im-

posta per la nuova occupazione risorse sempre destinate al Mezzogiorno ma originariamente previste per altri interventi allo stato non indicati;

detto in altre parole il *bonus* per l'occupazione potrebbe essere pagato, sempre dai meridionali, per esempio con meno sviluppo locale, meno infrastrutture o rendendo più difficile l'imprenditoria giovanile.

3. *La legge finanziaria per il 2003 e il Patto per l'Italia.*

La legge finanziaria richiama esplicitamente nella relazione all'articolo 34 la volontà del Governo di rispettare gli impegni assunti con le parti sociali firmatarie nel Patto per l'Italia. In quella sede venivano indicate le seguenti priorità per quanto riguarda il Mezzogiorno: a) diminuzione sostanziale del *gap* infrastrutturale, b) attrazione degli investimenti nell'area (attraverso l'utilizzo di contratti di programma e un piano pluriennale per l'attrazione degli investimenti da affidare a Sviluppo Italia), c) potenziamento e semplificazione dei sistemi di incentivazione. Nei fatti, a queste « priorità » solennemente annunciate fanno seguito comportamenti che in modo evidente le contraddicono.
Qualche esempio:

dopo alcuni mesi di intense discussioni centrate solo ed esclusivamente sui nuovi vertici di Sviluppo Italia, l'attività di quest'ultima società è praticamente nulla; la Direzione per l'attrazione degli investimenti che aveva finalmente operato nella prima metà del 2001 è stata smantellata; gli interventi sul credito d'imposta per i nuovi investimenti hanno privato tale struttura del principale strumento di azione;

l'idea che il Governo Berlusconi si muova per un « potenziamento ed una semplificazione » degli incentivi è semplicemente esilarante dopo quanto accaduto ai crediti d'imposta; a molti è sfuggito, ad esempio, che l'unico effetto della norma sul credito d'imposta sui nuovi investimenti è stato quello di indurre molti professionisti a « prenotare » le risorse disponibili creando società *ad hoc* la cui unica attività era quella di « prenotare » un credito d'imposta per poi rivenderlo ad imprenditori effettivamente interessati ad investire ad un « prezzo » vicino al 10 per cento del valore dell'investimento; per « potenziare e semplificare i sistemi di incentivazione » si è così creato un mercato secondario delle agevolazioni stesse tassando le imprese;

Al di là delle petizioni di principio, il Patto contiene alcune indicazioni rispetto alle quali una valutazione puntuale è già possibile:

Risorse aggiuntive. Il Patto prevede che si mantenga il flusso di nuove risorse (L. finanziaria, Tab. D) in quota del PIL almeno pari alla media degli ultimi anni. Se si fa riferimento al volume complessivo dei finanziamenti previsti (in Tabella F o nella legge finanziaria) si è già visto come in termini reali e tenendo conto della collocazione temporale delle risorse non vi sia stato alcun incremento rispetto, per esempio, alla finanziaria 2001. Se, invece, si fa riferimento alle risorse aggiuntive previste in Tabella D e, per esempio, per la l. 488/00, queste si riducono a 100 ml. di euro nel 2003 e nel 2004 e toccano i 500 ml. di euro nel 2005; nella l. finanziaria per il 2001 le stesse cifre erano pari a 350 ml. di euro per il 2001, 400 ml. per il 2002 e 475 per il 2003. Se, infine, si fa riferimento, più in generale, a tutte le nuove risorse per il Mezzogiorno, queste – come calcolate da Confindustria – assommano a 15 miliardi. di euro nella finanziaria 2003 contro i 18 miliardi di euro previsti dalla finanziaria 2001.

Spesa in conto capitale. Si conferma l'obiettivo di destinare il 45 per cento del totale della spesa 2002-2008 al Mezzogiorno. Si conferma il proposito di destinare almeno il 30 per cento del totale della spesa del settore pubblico allargato (che include FS, Anas, eccetera) al Mezzo-

giorno. Per il momento si tratta puramente e semplicemente di nobili propositi.

Programmazione negoziata. Si conferma il finanziamento degli 11 patti residui e la regionalizzazione dello strumento. I fondi corrispondenti sono collocati dalla finanziaria 2003 nel Fondo per le aree sottoutilizzate. Le risorse appostate nel Fondo per questa finalità potrebbero però – data l'esiguità delle somme rispetto al fabbisogno complessivo – essere assorbite dal credito d'imposta per nuova occupazione.

Incentivi. Si prevede la cumulabilità del credito d'imposta per i nuovi investimenti con la Tremonti-*bis*. Si prevedono risorse finanziarie per la incentivazione della autoimprenditorialità e dell'autoimpiego (l. 488/92 e l. 181/89). Com'è noto, l'agevolazione implicita nel credito d'imposta per i nuovi investimenti era stata con il decreto *omnibus* ridotta del 15 per cento a fronte di una sua cumulabilità con la Tremonti-*bis* « per un congruo periodo di tempo ». La Tremonti-*bis* non è stata peraltro prorogata. Ne segue che per i nuovi investimenti nel Mezzogiorno, mentre i governi di centrosinistra avevano previsto il credito d'imposta (con una agevolazione implicita non lontana in molti casi dal 50 per cento del valore dell'investimento) cumulabile con la super-Dit, il Governo Berlusconi prevede un credito d'imposta di portata ridotta (con una agevolazione implicita vicina al 40 per cento del valore dell'investimento) e basta.

Infrastrutture. Entro il 2005, « disponibilità degli interventi » su: a) sistema integrato dei trasporti nelle città di Napoli, Bari, Catania e Palermo; b) assi autostradali Salerno-Reggio Calabria, Palermo-Messina, Catania-Siracusa-Gela, c) schemi idrici, d) snodi portuali ed interportuali previsti nella delibera CIPE del 21 dicembre 2001. Avvio, entro luglio 2005, della « costruzione » del Ponte di Messina. Anche qui, chi vivrà vedrà.

4. Gli incentivi alle imprese.

La vicenda dei crediti d'imposta è non solo un episodio della « nuova » intermediazione politica e burocratica ma anche un esempio significativo di un rapporto fra Stato ed imprese caratterizzato dalla incertezza delle regole e dalla discrezionalità dei comportamenti. Chi investe in queste condizioni ? E chi investe nel Mezzogiorno dove il quadro di « incertezze sistemiche » è di per sé già più alto della media nazionale ? A rendere ancora più pesante questa situazione di continuo mutamento normativo e di incertezza « ambientale » interviene l'articolo 37 della finanziaria 2003 che prevede che almeno il 50 per cento dei trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti prenda la forma di prestiti a tasso agevolato di durata al massimo decennale. L'incentivazione alle imprese diventerebbe così mista, sommando il contributo in conto capitale a quello in conto interessi.

Se è chiaro il vantaggio per i conti dello Stato, che non registrerebbero più l'intero valore del contributo nell'anno di competenza ma solo la quota in conto interessi spalmata su un decennio, è però altrettanto chiaro che le imprese si troveranno ad operare in un quadro di incertezze con benefici sensibilmente ridotti. In breve:

Se l'articolo 37 non viene opportunamente emendato, il sostegno per le imprese si riduce in misura significativa: ad esempio, per un investimento di 1 ml. di euro finanziato attraverso la l. 488/92, si passerebbe da un contributo (in conto capitale) pari, nella media, a circa 300 mila euro (il 30 per cento) ad un contributo (in conto capitale ed in conto interessi) pari, nella migliore delle ipotesi, a circa 180-200 mila euro con una riduzione secca del beneficio di oltre un terzo.

Se l'articolo 37 viene emendato nel senso di allungare il periodo di rimborso da 10 a 20 anni, le cose cambiano ma solo in parte: si passa, infatti, ad un contributo (in conto capitale ed in conto interessi) pari, nel migliore dei casi, a ca. 200-230 mila euro con una riduzione secca del beneficio di oltre un quarto.

Per ottenere risultati simili a quelli improvvidamente citati dal Governo per

bocca del Viceministro Baldassarri (« il beneficio per le imprese rimane invariato in quanto viene aumentata l'entità del contributo in conto interessi ») sarebbe necessario raddoppiare se non addirittura triplicare l'entità del prestito agevolato; in altre parole, per il solito investimento pari ad 1 ml. di euro, sarebbe necessario concedere un contributo a fondo perduto pari a 150 mila euro ed un prestito agevolato pari a 450 mila euro (a fronte dell'attuale contributo a fondo perduto pari a 300 mila euro); ne segue che, con ogni probabilità l'articolo 37 rappresenta comunque una riduzione netta di benefici per le imprese che investono nel Mezzogiorno.

Infine, pensare, come fa il Ministro Marzano, di far contrarre i mutui allo Stato piuttosto che all'impresa in maniera da lasciare inalterata la situazione dell'impresa disegna come meglio non si potrebbe lo stato confusionale del Governo. È impensabile, infatti, che rivolgendosi al sistema bancario lo Stato possa spuntare condizioni migliori a quelle che spunta oggi sul mercato dei titoli di Stato nel momento in cui emette debito. Lo Stato pagherebbe quindi un differenziale al sistema bancario, causando un danno all'erario, pur di compiere una operazione puramente contabile.

5. L'utilizzo dei fondi comunitari.

Contrariamente a quanto affermato (e scritto nel DPEF 2003-2006) dal Governo, la « nuova programmazione » versione Micciché è cosa diversa da quella immaginata da Ciampi e dal centrosinistra. Se quella poggiava su una responsabilizzazione delle amministrazioni centrali e regionali, questa invece ha abbandonato il decentramento e lo sviluppo locale e punta decisamente sull'accentramento delle competenze in un'unica amministrazione centrale: il Ministero dell'economia e delle finanze. Le norme sulle grandi opere, la società Infrastrutture, il Fondo unico per le aree sottoutilizzate sono tutte modalità di riaccentramento delle competenze in un'unica amministrazione indotte anche dalle crescenti difficoltà incontrate nell'intera operazione di spesa dei fondi comunitari. Si sommano così gli svantaggi dell'accentramento con i limiti della pubblica amministrazione.

E i risultati si vedono. La finanziaria 2003 contiene una significativa rimodulazione delle risorse assegnate al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, in buona parte destinate al cofinanziamento dei programmi finanziati con i fondi strutturali. In particolare, si segnala la concentrazione delle risorse nell'anno 2005 e la rilevante riduzione nell'anno 2004 (in Tabella F le risorse relative alla l. n. 183 del 1987 passano infatti, per l'anno 2004, da 6.714 a 4.050 miliardi di euro), a conferma delle difficoltà delle amministrazioni centrali e regionali nella spesa dei fondi comunitari del QCS 2000-2006.

Tali difficoltà hanno fatto sì che, a fine marzo 2002, sia stato rendicontato appena il 4,8 per cento delle risorse del QCS 2000-2006 a fronte di un obiettivo pari al 6,2 per cento.

Emergono, in altre parole, problemi per quanto riguarda l'efficienza delle amministrazioni responsabili e, più in generale, seri dubbi circa l'intero disegno amministrativo relativo alla spesa dei fondi comunitari. Incapace di valorizzare l'esperienza del precedente Quadro comunitario di Sostegno e le competenze acquisite dalle amministrazioni decentrate, il Governo Berlusconi, privo di qualsiasi « strategia » coerente per incrementare e rendere più semplice l'utilizzo dei fondi, rischia di trasformare il QCS 2000-2006 in un banale sostegno alla domanda nel Mezzogiorno.

Il conto lo pagano gli enti locali e territoriali (e dunque i cittadini)

La legge finanziaria 2003 è la prima legge finanziaria che viene predisposta dopo le modifiche costituzionali del Titolo V. Pur intervenendo in una situazione economica che presenta problemi derivanti dalla mancata ripresa della congiun-

tura internazionale, essa doveva rappresentare per le regioni e gli enti locali un passaggio fondamentale per avviare a soluzione le questioni finanziarie pendenti. Viceversa, essa rischia di mettere in crisi gli equilibri finanziari delle autonomie e di incrinare il loro rapporto istituzionale con il Governo centrale.

Diversamente da quanto previsto dall'accordo interistituzionale del 20 giugno scorso, tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, che prevedeva un confronto per la costruzione di un sistema coerente di federalismo fiscale, la finanziaria attiva unilateralmente la riforma per la parte statale (revisione delle aliquote IRPEF), mentre si rinvia ad un nuovo accordo ex-post da definire tra le istituzioni sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Alla richiesta dunque delle autonomie locali di stabilire insieme meccanismi di responsabilizzazione nella gestione della finanza locale, la risposta della finanziaria è in gran parte contenuta in misure di limitazione dell'autonomia degli enti o in tagli alla spesa, vincoli, tetti e controlli nei confronti dei comuni, accusati ingiustamente di non contenere la spesa entro i limiti del patto di stabilità.

È necessario invece ricordare che i comuni hanno contribuito, già negli anni scorsi, in modo assai rilevante al risanamento della finanza pubblica, accettando e condividendo obiettivi di scelte rigorose, coraggiose e restrittive nell'interesse generale del Paese.

La Corte dei conti, nella sua relazione ai bilanci dei comuni dell'anno 2000, evidenzia come le voci di spesa di maggiore impatto siano sotto controllo o addirittura in diminuzione e che nella parte dei pagamenti di competenza vi sia una risposta positiva dei comuni alle politiche nazionali « di cassa », disposte in attuazione del patto di stabilità europeo.

La finanziaria 2003, penalizzando i comuni, inciderà per forza di cose sulla vita quotidiana di tutti i cittadini che riconoscono nel comune l'istituzione di riferimento, più vicina ai bisogni, in grado di offrire risposte immediate alle domande delle famiglie e delle imprese. Il 50 per cento del bilancio di un comune è dedicato alla voce servizi per i cittadini. Ridurre risorse ai comuni corrisponde automaticamente ad una decurtazione del servizio offerto al cittadino.

Si tenta di risolvere i problemi del federalismo fiscale con delle fughe in avanti, fatte di proclami ed enunciazioni di principi, per nascondere il fatto che vengono prese misure centralistiche.

Il federalismo fiscale esiste già: è quello previsto dall'articolo 119, comma 1, della Costituzione; ora occorre procedere alla sua attuazione, applicando l'intesa istituzionale firmata nel giugno scorso che prevede tra l'altro una perequazione fiscale e anche un meccanismo premiale, un fondo a cui possono accedere i comuni in base a parametri di efficacia e di efficienza senza oneri per lo Stato.

Gli Enti locali, in buona sostanza, per il 2003, non chiedono risorse straordinarie di parte corrente, ma il riconoscimento delle stesse risorse ricevute nel 2002 con un incremento pari al tasso di inflazione e con l'utilizzo dei risparmi realizzati nell'ambito della finanza locale. E qualora la ridefinizione delle aliquote IRPEF prevista dalla riforma produca minor gettito per i comuni, chiedono che lo Stato provveda a compensare tale perdita.

Si rileva, da parte degli enti locali, l'urgenza di una legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che stabilisca i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario con l'identificazione chiara della fiscalità statale, delle compartecipazioni erariali dovute alle autonomie, del fondo perequativo, dei tributi propri di comuni, province e regioni.

In accordo con le richieste degli enti locali, per contrastare il disegno « centralista » del Governo, abbiamo presentato numerosi emendamenti.

In tema di federalismo fiscale, si chiede che la Commissione tecnica per la spesa pubblica, trasformata in Osservatorio tecnico per la finanza pubblica e integrata con tecnici designati dalla Consulta dei Presidenti delle regioni, dall'Anci e dal-

l'Upi, provveda a monitorare anche l'andamento della finanza decentrata, compreso il patto di stabilità, e ad avanzare alla Conferenza Unificata proposte per la definizione e gestione del patto di stabilità interno. Chiediamo di rendere stabile la compartecipazione all'IRPEF, ancorandola all'andamento dell'economia, e di compensare la diminuzione di gettito frutto delle politiche fiscali nazionali.

In merito alle regole per il patto di stabilità, si chiede la soppressione del blocco alle spese per l'acquisto di beni e servizi e di escludere dal calcolo del disavanzo ai fini del patto di stabilità la spesa per il personale conseguente all'« accordo Frattini » e la spesa per i servizi affidati a terzi.

Si propone l'abrogazione del blocco degli aumenti dell'addizionale IRPEF disposto dal Governo: tale blocco, oltre a limitare seriamente la potestà impositiva dei comuni – già riconosciuta dal disposto del nuovo articolo119 nell'ambito del Titolo V della Costituzione – rappresenta una evidente disparità di trattamento tra enti che hanno già deliberato tale aumento e enti che, in base alla finanziaria, non possono più applicare incrementi dell'addizionale.

Con un emendamento alla norma che detta disposizioni sul Fondo per lo sviluppo degli investimenti si è cercato di consolidare le risorse disponibili assegnate nel 2002, e sono state attribuite le economie realizzate su tale Fondo nel 2003 (per metà al Fondo ordinario di parte corrente dei comuni e per metà ai comuni sottodotati). Quando si darà attuazione all'articolo 119 della Costituzione, le economie che si produrranno dall'anno di avvio della riforma potranno essere usate secondo criteri perequativi determinati dalla riforma stessa.

Si chiede inoltre il ripristino dei fondi per il ristoro dell'IVA sui servizi affidati a terzi e sul trasporto pubblico locale nonché la restituzione ai comuni delle economie derivanti dall'estinzione dei mutui, da impiegare per avviare meccanismi di premialità per i comuni virtuosi.

Negli ultimi anni, i comuni hanno contribuito in misura significativa al contenimento della spesa per il personale del settore pubblico: per questo, in opposizione al blocco integrale delle assunzioni e del *turn-over* voluto dal Governo, proponiamo di prendere a riferimento come unico parametro per valutare le economie la spesa dell'intero comparto, eliminando i vincoli procedurali (rideterminazione dotazioni organiche) e il blocco delle assunzioni.

Per i piccoli comuni, sono state richieste risorse aggiuntive e la soppressione del blocco delle assunzioni, insostenibile per le piccole amministrazioni locali. È stato inoltre richiesto che siano incrementati e resi stabili i fondi di parte corrente per la gestione associata di funzioni e servizi delle Unioni dei comuni.

In considerazione delle particolari esigenze dei comuni del Sud, è stata proposta la costituzione di un fondo perequativo per la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e per rimuovere gli squilibri sociali ed economici; questo fondo dovrebbe contribuire a colmare il divario territoriale anche in termini di servizi – e quindi di benessere sociale – tra i comuni più ricchi e i comuni più poveri del mezzogiorno.

Questo fondo ha l'obiettivo di contrastare i processi di spopolamento e di dissesto del territorio, disponendo risorse per creare condizioni più favorevoli per i nuclei familiari, per le attività commerciali e agricole e per il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale, artistico e paesaggistico. Dovrebbe inoltre contribuire a migliorare nelle realtà locali più disagiate la viabilità e i trasporti, ma anche i servizi alla persona come l'assistenza agli anziani e ai disabili, e i servizi alle famiglie come gli asili nido, le scuole materne che, spesso, rappresentano un costo non sostenibile per i piccoli e singoli Enti. Si è inoltre proposto di destinare altre risorse (100 milioni di euro) al Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni.

Quanto alle regioni, la manovra draconiana del Governo interviene in una situazione in cui le regioni stanno già pa-

gando i tagli previsti dalla finanziaria 2002 (legge n. 448 del 2001), la quale ha disposto la riduzione dei contributi dell'1 per cento, del 2 per cento e del 3 per cento, rispettivamente per gli anni 2002, 2003 e 2004. L'Eurispes ha calcolato che se il Governo non aumentasse l'aliquota di compartecipazione ai tributi erariali (Irpef, Iva, eccetera) per compensare la riduzione dei trasferimenti, le regioni saranno costrette ad aumentare la pressione fiscale regionale del 4,9 per cento entro il 2004 « in media »: questo significa che i cittadini calabresi potrebbero ritrovarsi con un carico fiscale più pesante del 21,3 per cento. L'istituzione di fondi centralizzati, poi, è in aperto contrasto con l'autonomia regionale in materia di interventi relativi allo sviluppo dei propri territori.

Nell'incontro tra Stato e regioni del 24 ottobre scorso si è verificata una rottura che ha coinvolti i Presidenti di tutte le regioni, di destra e di centrosinistra. Con l'accordo dell'8 agosto il Governo aveva assicurato un finanziamento del Fondo sanitario per il 2002 di 146mila miliardi di vecchie lire, mentre adesso si decurtano le risorse disponibili di 450 miliardi di lire. Inoltre, i fondi 2003 sono sottostimati per almeno 3 miliardi di euro, poco meno di seimila miliardi di lire.

Raccogliendo le istanze delle regioni, i nostri emendamenti chiedono, tra l'altro:

l'estensione delle esenzioni fiscali alle operazioni di trasformazione di enti e di valorizzazione del patrimonio;

finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica, in misura pari alla media dei finanziamenti assicurati al settore dallo Stato prima del trasferimento alle regioni della relativa competenza;

il recupero integrale della quota Iva sui trasporti attribuita alle regioni;

risorse compensative della riduzione del gettito dell'accisa sulla benzina a partire dal 2001 ;

risorse a copertura degli oneri del rinnovo del contratto degli autoferrotranvieri;

finanziamenti per l'attuazione del decentramento amministrativo ai sensi della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998: occorre infatti prevedere congrue risorse per l'esercizio delle funzioni delegate (le regioni calcolano che siano necessari almeno 3.200 milioni di euro di cui una quota rilevante per l'edilizia residenziale pubblica (1.100 milioni di euro);

modifiche al regime fiscale dell'Iva sulla sanità (Iva sugli acquisti non deducibile).

I tagli alle spese sociali

Per quanto concerne la spesa sanitaria, il Governo non ha dato garanzie sufficienti alle regioni per il ripiano del *deficit* pregresso. Mentre le risorse per il 2003 appaiono inadeguate a garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Lo sforamento rispetto alle previsioni, accertato per il 2001, è di circa 4.500 milioni di euro, cui se ne aggiungeranno altrettanti a consuntivo del 2002.

Pesante la manovra sulla sanità nella finanziaria, con un insieme di incrementi tariffari, di misure di contenimento di prestazioni e costi di gestione, ma soprattutto di vincoli, appesantimenti burocratici e norme capestro per le regioni che non solo non sciolgono il nodo della sottostima delle risorse per il Fondo sanitario nazionale, ma determineranno una sostanziale, sensibile riduzione delle risorse per la sanità.

Viene abrogata la norma della finanziaria 2001 che eliminava i *tickets* su esami diagnostici e visite specialistiche: vale a dire, 1.115 milioni di euro trasferiti a carico dei malati, cui si aggiungono i 250 milioni di euro previsti a fine 2002 quale gettito del *ticket* sui farmaci. Secondo i calcoli del CENSIS, è di oltre 129 milioni di euro il costo che una parte degli italiani ha dovuto sostenere per poter comperare i farmaci: a tanto ammonta la cifra che una parte dei cittadini, quella che vive in regioni amministrate dal centro destra, è

stata costretta a spendere nei primi sette mesi del 2002, tra *ticket* ed aumenti delle varie imposte, come l'addizionale IRPEF o l'imposta di circolazione. Una cifra che è pari all'1,7 per cento della stessa spesa farmaceutica lorda.

La riclassificazione dei farmaci in due fasce, gratuita ed a pagamento, la restrizione nell'immissione di nuove specialità potrebbero sortire l'effetto di limitare le possibilità di cura soprattutto per i meno abbienti.

Con l'insieme di queste norme il governo si propone di risparmiare 1.956 milioni di euro, cifra relativamente modesta che non compensa l'insufficiente dotazione del fondo. Non vengono reintegrati i 210 milioni di euro per il piano straordinario per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, né sono previste risorse per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico.

In queste condizioni risulterà impossibile sostenere tanto i servizi esistenti, quanto il necessario sviluppo, l'innovazione tecnologica, il riequilibrio per le realtà meridionali.

La finanziaria prevede il raddoppio della misura della partecipazione alla spesa per le cure termali da parte degli utenti – dagli attuali euro 36.15 a 70 – e prevede l'obbligo del pagamento della franchigia così incrementata anche a carico dei soggetti attualmente esenti, in particolare gli anziani ed i bambini. La spesa termale a carico del SSN è da lungo tempo sotto controllo e stabilizzata e nel 2001 si è attestata su valori più bassi di quelli attesi: 195 miliardi di vecchie lire rispetto ai 200 miliardi preventivati, con un'incidenza sulla spesa sanitaria pubblica complessiva pari allo 0,13 per cento. Tale spesa determina, tra l'altro, circa 3,6 miliardi di euro di indotto attraverso le attività direttamente o indirettamente connesse al termalismo.

Una ricerca voluta e condotta dal Ministero della salute ha attestato l'efficacia di questo presidio sanitario, valutandolo in relazione alla diminuzione – rivelatasi in percentuali varie ma tutte significative – del numero dei ricoveri ospedalieri, del numero medio delle giornate di degenza, delle assenze dal lavoro, dell'uso di farmaci.

Gli effetti della riduzione sulla spesa sanitaria sono irrilevanti, pari a circa 31 milioni di euro, che rischiano di essere vanificati e « bruciati » dall'accrescimento degli oneri sanitari e sociali che le cure termali contribuiscono a contenere.

Sarebbero pesanti le ricadute sul piano occupazionale – pari a oltre 65.000 unità lavorative la cui riqualificazione risulterebbe estremamente difficoltosa – e sul piano economico, a causa del repentino blocco degli investimenti programmati e del crollo pressoché immediato e verticale del gettito delle imposte collegato all'indotto.

In sede di Commissione è stato raggiunto, grazie alla mobilitazione degli enti locali interessati ed dell'opposizione, un primo risultato sia pure insufficiente: la riduzione del ticket da 70 a 50 euro.

Per il Fondo nazionale per le politiche sociali, nella finanziaria 2003, all'articolo 28, si prevede l'eliminazione del vincolo di destinazione delle risorse assegnate alle singole leggi di settore: le risorse saranno ripartite, ogni anno, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Anche se la norma prevede che sarà assicurata « prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi » vi è il rischio concreto che molte leggi di rilievo sociale, o singole norme all'interno di esse (che magari tutelano non diritti soggettivi, ma interessi legittimi comunque riconosciuti per legge), restino prive delle necessarie risorse – ad esse attribuite dal Parlamento con legge formale – sulla base di un semplice decreto ministeriale. Si prevede inoltre che i finanziamenti attribuiti e non utilizzati entro il 30 giugno dell'anno successivo all'assegnazione siano revocati per essere ripartiti l'anno successivo tra tutti i soggetti interessati: tale revoca, oltre ad essere del tutto arbitraria (cosa si intende per « utilizzati » ?), rischia di sottrarre risorse ad interventi importanti, ma complessi, che magari coinvolgono più soggetti,

privati ed istituzionali e che richiedono più tempo per essere avviati. Alla fine, le risorse del Fondo potrebbero essere interamente attribuite a regioni e comuni del Centro-Nord, che, come noto, sono più rapidi ed efficienti nell'utilizzo delle risorse loro assegnate (a discapito degli enti locali e territoriali del mezzogiorno che hanno un'immediata necessità di interventi sociali, soprattutto per l'infanzia e l'adolescenza).

La definizione dei livelli essenziali dipenderà dalle compatibilità finanziarie che, a seguito della compressione della finanza locale, comporteranno tagli alle tutele ed alle prestazioni.

La mancanza di ogni riferimento alla legge 328/2000 di riforma dell'assistenza, nonché il mancato incremento del Fondo – sostanzialmente fermo a 1.522 milioni di euro per il secondo anno consecutivo – conferma l'idea che il governo intenda rinunciare a perseguire le finalità della riforma. Tra le misure adottate, spicca l'abolizione di fatto del reddito minimo d'inserimento: rimaniamo, dunque, l'unico Paese in Europa, insieme alla Grecia, a non disporre di una politica di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Se si considerano i tagli pesanti ai trasferimenti agli enti locali, il risultato non potrà che essere un indebolimento della rete dei servizi, il trasferimento di ulteriori costi sulle famiglie, un arretramento dell'intervento pubblico con il blocco del processo di costruzione del *welfare* locale.

Il Governo viene, altresì, meno all'impegno assunto, e più volte confermato alle associazioni dei disabili e delle loro famiglie, di riconoscere a tutti i pensionati invalidi civili, ciechi e sordomuti il milione al mese di pensione sociale, come anche di rivedere l'importo delle indennità assistenziali per i disabili gravi.

Analogamente, non dà corso all'adeguamento dell'indennità speciale di comunicazione per le persone sorde e per i ciechi – impegno assunto formalmente da diversi ministri fin dallo scorso anno – limitandosi ad una generica menzione in un lunghissimo elenco nella relazione alla legge relativo ad un ridotto stanziamento per il Ministero dell'economia in Tabella A. Se si considera, inoltre, la riduzione del numero degli insegnanti di sostegno ed il mancato finanziamento della legge 68 sul collocamento obbligatorio è facile prevedere una forte reazione delle associazioni del settore.

Manca ogni riferimento al Fondo per misure per affrontare la non autosufficienza degli anziani: dopo la girandola delle proposte estive, tutto pare rinviato a dopo la legge finanziaria. Si presume che le conclusioni del gruppo di lavoro promosso dai ministri Sirchia e Maroni finiranno anch'esse nell'ormai voluminoso libro bianco.

Le pensioni minime ad un milione di lire non saranno adeguate al costo della vita, né il tetto di reddito familiare sarà portato a 26 milioni di lire, né la platea dei beneficiari (rimangono esclusi dal beneficio milioni di pensionati) sarà ampliata. Inoltre i soldi non impegnati per il 2003 (quelli del 2002 devono evidentemente essere considerati persi), pari, secondo il Governo a 516 milioni di euro, saranno impiegati per un altro scopo. L'impegno elettorale del Polo di portare tutte le pensioni ad un milione al mese, copre dunque, a conti fatti, non più di un quinto dei soggetti ai quali tale beneficio era stato promesso.

L'aumento dell'indennità di disoccupazione, come stabilito nel Patto per l'Italia, non figura nell'articolato, ma solo come accantonamento, relativo al Ministero del lavoro, di 782 milioni di euro annui. Non sono previste risorse per la riforma degli ammortizzatori sociali, per estendere le garanzie sociali innanzitutto ai lavoratori parasubordinati più esposti al rischio disoccupazione.

Pari opportunità e politiche di conciliazione

Alcuni emendamenti presentati dall'Ulivo hanno l'obiettivo di sostenere le politiche per le pari opportunità, il lavoro

di cura e i servizi alle famiglie per i figli minori

Abbiamo proposto, tramite la presentazione di specifici emendamenti:

1. l'attribuzione di risorse aggiuntive, pari a 100 milioni di euro, da destinare in misura pari all'80 per cento alla realizzazione degli interventi e delle azioni di cui alla legge 28 agosto 1997, n. 285 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza), in misura pari al 10 per cento per le finalità di cui alla legge 19 luglio 1991, n.216 (Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose), e in misura pari al 10 per cento per le finalità di cui alla legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù);

2. la soppressione della norma che prevede l'eliminazione del vincolo di destinazione;

3. il ripristino delle modalità di ripartizione del Fondo a cura del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con le modalità di cui al comma 18 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;

4. la soppressione della prevista revoca entro il 30 giugno dell'anno successivo all'assegnazione;

5. un altro emendamento all'articolo 28, in ottemperanza a quanto richiesto dalla Commissione europea in tema di disponibilità di servizi all'infanzia e di agevolazioni all'accesso di tali servizi in considerazione delle condizioni delle madri e delle famiglie, prevede che l'attribuzione delle risorse ai comuni per gli asili nido sia effettuata tenendo conto del tasso demografico 0-2 anni, del tasso di occupazione e disoccupazione femminile e del fabbisogno secondo il criterio delle liste di attesa;

6. con un emendamento all'articolo 2, la deducibilità fiscale dalle imposte sui redditi in favore dei genitori e dei datori per le spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro prevista dall'articolo 70 della finanziaria 2002 è estesa anche alle spese relative alla gestione di asili nido territoriali in misura non superiore ad una somma di 2000 euro per ogni figlio ospitato nei medesimi.

Abbiamo poi richiesto due specifici interventi a sostegno della maternità. La legislazione in vigore prevede che durante il periodo di congedo (per le lavoratrici dipendenti formato da un primo periodo di congedo di cinque mesi che beneficia di un'indennità pari all'80 per cento della retribuzione e da un secondo periodo facoltativo di sei mesi con un'indennità pari al 30 per cento della retribuzione) si ha diritto all'indennità del 30 per cento prevista per il secondo periodo di congedo solo se il congedo viene fruito entro il terzo anno di vita del bambino; se il congedo viene fruito tra i tre e gli otto anni non è prevista alcuna indennità (a meno che il reddito sia particolarmente basso) e vi è solo una parziale copertura figurativa dei periodi contributivi. Con il primo emendamento si garantisce l'indennità di maternità per il periodo in questione e la copertura figurativa.

Con il secondo emendamento si prevede, per tutti i lavoratori dipendenti, un'indennità incrementata dal 30 all'80 per cento per i primi 30 giorni del periodo di congedo « facoltativo », ovvero per i primi 60 giorni se l'altro genitore è disoccupato (questo dovrebbe sollecitare i padri a richiedere il congedo di paternità, quando la mamma è disoccupata o casalinga: se l'indennità è al 30 per cento è infatti difficile che un padre chieda il congedo è più probabile che lo chieda per i primi 60 giorni se l'indennità è all'80 per cento)

In tema di pari opportunità sul mercato del lavoro abbiamo proposto, tra l'altro, l'istituzione di un « prestito d'ono-

re » specifico per l'avviamento al lavoro autonomo delle donne (si prevede una « riserva » specificatamente destinata ad iniziative realizzate da donne all'interno del *plafond* di risorse già assegnate al prestito d'onore).

Il prestito d'onore si è infatti rivelato da tempo come una politica del lavoro particolarmente utile a sostenere i segmenti più deboli dell'offerta di lavoro – gli inoccupati, prevalentemente giovani e donne – con criteri fortemente selettivi delle domande di incentivo.

Pubblico impiego sotto tiro

Per il 2003 è previsto il blocco delle assunzioni (articolo 21) di personale a tempo indeterminato per le amministrazioni dello Stato, comprese le Forze armate ed i Corpi di polizia, le università, gli enti di ricerca, gli enti pubblici non economici. I risparmi attesi nel triennio sono pari a 2.110 milioni di euro. Misure specifiche sono poi previste per il personale della scuola (si veda *supra).*

Nella finanziaria malgrado le promesse del Ministro Frattini, non sono previste risorse aggiuntive necessarie per rinnovare i contratti pubblici tenendo nel dovuto conto la salvaguardia del potere d'acquisto dei salari. La CGIL stima che oltre agli aumenti calcolati sulla base dell'inflazione programmata (1,7 per cento per il 2002 e l'1,4 per cento per il 2003) sia necessario un adeguamento perlomeno di un punto percentuale: circa 700 milioni di euro.

Vengono inoltre « congelate » (articolo 23) rispetto all'incremento del costo della vita i trattamenti accessori, le indennità ed i compensi vari, con un risparmio nel triennio pari a 330 milioni di euro.

Le pensioni non si toccano ?

Un punto implicito del Patto per l'Italia concerneva le pensioni, che non dovevano essere « toccate » in alcun modo. Ora, come era facilmente prevedibile, la musica cambia, ed il Presidente del Consiglio, dopo aver affermato che l'iniziativa di riforma delle pensioni sarebbe maturata in sede europea, afferma che la riforma è « ineludibile ».

Intanto, il Ministro Maroni ha già pronto il Piano italiano sul sistema pensionistico che verrà presentato all'UE il 23 ottobre prossimo, nel quale si prevede l'innalzamento dell'età pensionabile anche con il ricorso a disincentivi, cioè a riduzioni dei trattamenti previdenziali.

Le pensioni minime ad un milione di lire non saranno adeguate al costo della vita, né il tetto di reddito familiare sarà portato a 26 milioni di lire, né la platea dei beneficiari (rimangono fuori dal beneficio milioni di pensionati) sarà ampliata. Inoltre i soldi non impegnati per il 2003 (quelli del 2002 devono evidentemente essere considerati persi), pari, secondo il Governo, a 516 milioni di euro, saranno impiegati per un altro scopo (articolo 25, comma 2), altrettanto nobile (per il pensionamento dei lavoratori esposti all'amianto), ma riducendo così definitivamente la platea dei soggetti beneficiari dai 2 milioni e duecentomila previsti dalla finanziaria 2002 a 1.600-1.800mila. L'impegno elettorale della Casa delle Libertà di portare tutte le pensioni ad un milione al mese copre dunque, a conti fatti, non più di un quinto dei soggetti ai quali tale beneficio era stato promesso (si veda la seguente tabella).

Effetto complessivo degli aumenti previsti dall'articolo 38 della legge n. 448/2001 (legge finanziaria 2002)

		Numero pensioni interessate	Aumento medio mensile (in euro)	Onere annuo (in milioni di euro)
A) LAVORAZIONI EFFETTUATE				
1) Aumenti concessi in via definitiva		1.352.000	48	852
2) Residenti all'estero		160.000	102	212
B) ALTRE SITUAZIONI DA ESAMINARE				
3) Ulteriori domande pervenute		243.750		
	di cui aumenti da concedere *(a)*	145.000	45	85
4) Residenti all'estero rinviati alle Sedi				
	Numero pratiche	33.000		
	di cui aumenti da concedere *(a)*	20.000	102	27
5) Altri casi (*)		90.000	143	167
C) – Abolizione rilevanza reddito della casa di abitazione (articolo 38, c. 6.) ed interazione con la spesa per il complesso degli istituti delle maggiorazioni sociali preesistenti, anche in relazione alla semplificazione delle procedere con il ricorso all'autocertificazione, per effetto dell'applicazione dell'articolo 38 della legge n. 448/2001				310
EFFETTO COMPLESSIVO				1.653

(a) Valutati sulla base dei risultati rilevati sulle domande già elaborate.

(*) Comprende tra l'altro domande relative ad invalidi giacenti presso gli Enti locali, per assegni sociali con età tra 66-69 anni e beneficiari del « bonus contributivo » e per ulteriori domande non direttamente individuali in via automatica.

Chi ha tagliato di più le tasse?

L'affermazione di Berlusconi che quella disposta con la finanziaria 2003 sia « la più importante riduzione di imposte mai fatta in Italia », è una pura e semplice bugia.

Ricordiamo i dati:

dopo lo sforzo sostenuto con le finanziarie per il 1997 ed il 1998, già con la finanziaria 1999 si ridussero le imposte per complessivi 6mila miliardi di vecchie lire (3,2 miliardi di euro), di cui 3.000 miliardi di lire (1,6 miliardi di euro) sulla casa e sui redditi dei pensionati, e altri 3.000 miliardi di lire (1,6 miliardi euro) di restituzione del 60 per cento della cosiddetta « eurotassa » pagata nel 1997; nella finanziaria per il 2000: riduzioni di imposte per complessivi 10.300 miliardi di lire (5,320 miliardi euro), di cui 7.000 miliardi di lire (3,615 miliardi euro) sull'IRPEF (attraverso la riduzione dell'aliquota dal 27 al 26 per cento e l'aumento delle detrazioni per familiari, redditi da lavoro, casa di abitazione, eccetera), e 3.300 miliardi di lire (1,7 miliardi di euro) di IVA, crediti di imposta, trasferimenti di proprietà;

nella finanziaria per il 2001 (Governo Amato): riduzioni di imposte per complessivi 20.000 miliardi di lire (10,330 miliardi euro), di cui 16.000 miliardi di lire (8,265 miliardi euro) di IRPEF (circa metà dei quali a valere sul 2000) e 4.000 miliardi di lire (2,065 miliardi euro) di riduzioni IRPEG (taglio dell'aliquota) e IRAP;

nella finanziaria per il 2003 del Governo Berlusconi: riduzioni di imposte per complessivi 7,5 miliardi di euro, di cui 5,5 miliardi di euro sull'IRPEF e 2 miliardi di euro su IRAP e IRPEG. In realtà la cifra è minore: la riduzione dell'IRPEF avviene solo per un corrispettivo di 4.065 milioni di euro (in termini di competenza per il 2003 e comprensivo della minore addizionale regionale). La perdita di gettito relativa alla riduzione dell'IRPEG è pari, sempre in termini di competenza, a 1.290 milioni; infine, la perdita di gettito di competenza, calcolando tutte le misure relative all'IRAP, è pari a 520,7 milioni, mentre la sola riduzione dell'imposta collegata al numero di dipendenti per le piccole imprese è pari a 396 milioni di euro. Complessivamente la riduzione fiscale per il 2003, in termini di competenza, è pari a 5.875,7 milioni di euro: rispetto agli impegni sanciti dal Patto per l'Italia, sono 1.624 milioni di euro in meno, in particolare per quanto concerne l'Irpef il Governo si è fatto uno sconto di 1.435 milioni di euro. L'Esecutivo si giustifica spiegando che per il 2003 il Governo Amato aveva già previsto una riduzione dell'IRPEF ed allocate le relative coperture. Per l'appunto, non si tratta di risorse aggiuntive.

I tagli dell'Ulivo e della Casa delle Libertà

(in milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003
finanziaria 1999	3.200				
finanziaria 2000		5.320			
finanziaria 2001			10.330 *		
finanziaria 2002					
finanziaria 2003					5.876

* circa 4.000 milioni di euro di riduzione Irpef erano retroattivi e relativi al 2000.

Le riduzioni fiscali relative all'Irpef (articolo 2) per il 2003 pur intervenendo sui redditi bassi presentano diversi aspetti problematici, i cui principali sono i seguenti:

viene fatta una promessa di riduzione di 200 euro l'anno mediamente, quando i tagli che si fanno agli enti locali faranno si' che i cittadini italiani siano costretti a pagare in termini di aumento delle tariffe pubbliche e dei servizi assistenziali molto di più (290 euro a famiglia, ha calcolato il comune di Roma);

si tratta di un primo modulo della riforma fiscale di Tremonti, la cui filosofia non è propriamente quella di Robin Hood, malgrado ciò che sostiene l'ineffabile Buttiglione, dato che, a regime, l'80 per cento della riduzione favorirà il 20 per cento dei contribuenti più ricchi, ed il 50 per cento sarà a favore del 2 per cento dei contribuenti più ricchi;

la sua copertura non avviene con un'accelerazione della lotta all'elusione ed all'evasione fiscale ma a spese delle risorse a disposizione delle autonomie territoriali, dei fondi per la scuola, le università, la sanità, delle misure per lo sviluppo;

non diminuirà la povertà in quanto sono esclusi dai benefici i cosiddetti « incapienti », i 4 milioni di cittadini cioè il cui reddito è talmente basso da non potere usufruire di alcun vantaggio fiscale e per i quali il centrosinistra aveva cominciato a prevedere « bonus » nell'ottica dell'istituzione di un'imposta « positiva » a loro favore;

il passaggio dalle detrazioni alle deduzioni che decrescono al crescere del reddito fino ad annullarsi per i redditi superiori ai 26mila euro; la rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote, comporta un incremento dell'Irpef su alcune fattispecie di redditi medio-alti, che la clausola di garanzia, valida solo per il 2003, non è sufficiente a garantire per gli anni futuri; intanto, oltre a dover affrontare la maggiore complessità delle dichiarazioni dei redditi che ne deriverà, alcuni contribuenti (forse addirittura 1 milione) con reddito medio-alto dovranno pagare un'imposta maggiore, e la restituzione avverrà nel 2004; Tremonti punta dunque a fare cassa subito: si prevede infatti un costo per la clausola di salvaguardia pari a 431 milioni di euro;

contravvenendo ai criteri di semplificazione, il calcolo delle deduzioni è di una grande complessità (prevede differenziazioni per categorie ed un'equazione), mentre diventano due le basi imponibili: una per l'Irpef statale che viene decurtata dalle deduzioni, una per l'Irpef locale (le addizionali) senza le deduzioni; chi ritiene di avere pagato di più rispetto al vecchio sistema dovrà fare due volte il calcolo dell'Irpef, con i nuovi ed i vecchi criteri: la dichiarazione dei redditi ritorna « lunare » (3);

---

(3) L'attuale Ministro dell'Economia intende dar forza alla sua battaglia per la semplificazione delle norme di legge. Conseguentemente, ora che è Ministro, nella relazione che accompagna e illustra la sua legge finanziaria, ha voluto semplificare la vita dei contribuenti (e dei commercialisti) spiegando le deduzioni introdotte nel nuovo regime IRPEF con le seguenti parole:

« A tal fine, il comma 5, contiene le regole di determinazione dell'entità della deduzione di cui ai commi precedenti effettivamente fruibile, stabilendo che l'ammontare della deduzione complessivamente spettante ai sensi dell'articolo 10-bis è riconosciuta per la parte desumibile dal seguente rapporto:

(26.000 euro + OD + DT − RC − CI): 26.000 euro

dove: 26.000 euro = ammontare predefinito di riferimento per l'anno 2003; RC = Reddito complessivo; CI = credito di imposta di cui all'articolo 14; OD = oneri deducibili di cui all'articolo 10; DT = deduzioni teoriche di cui all'articolo 10-bis, commi 1, 2, 3 e 4. Dal predetto rapporto scaturisce un quoziente che, considerato in termini percentuali, deve essere moltiplicato per l'ammontare delle deduzioni teoricamente spettante al fine di ottenere l'ammontare della deduzione effettivamente fruibile ».

Considerando che, dopo aver eseguito queste semplici istruzioni, il risparmio medio che i contribuenti otterranno dalla nuova Irpef è, secondo i calcoli del ministero dell'Economia, dell'ordine dei 18,83 euro al mese, e che si potrà evitare il rischio (che in molti corrono) di pagare di più rispetto al vecchio regime soltanto comiplando due dichiarazioni dei redditi (una con il vecchio regime e una con il nuovo: poi si sceglie quella che conviene di più), si può capire la portata « storica » (come il governo ha detto) della riforma Tremonti.

Il meccanismo della « *no tax area* », rischia anche di amplificare le disparità di trattamento tra famiglie monoreddito e bireddito, come nell'esempio elaborato dal Centro studi CGIA di Mestre, confrontando l'imposta per una stessa famiglia il cui reddito sia pari a 30.000 euro:

	Irpef 2002	*Irpef 2003*	*Risparmio*
Monoreddito	6.856,81	6.775,61	**81,20**
Bireddito	4.875,94	4.445,19	**430,75**

dei 5,5 miliardi di euro necessari per questa rimodulazione dell'Irpef ben 7.000 miliardi di vecchie lire derivano dal mancato recupero del drenaggio fiscale (dovuto per legge) relativo agli anni 2001 e 2002, recupero obbligatorio e sancito da un'apposita norma legislativa mai abrogata, malgrado ciò che ne dica Tremonti, quando la crescita dell'inflazione superi il 2 per cento; altri tremila miliardi di lire circa provengono dalle riduzioni delle aliquote per il 2003 già definite (e coperte) nella finanziaria per il 2001-2003 varata dal Governo Amato. L'apporto aggiuntivo per la riduzione dell'Irpef si riduce dunque a circa 1.000 miliardi di lire, 0,5 miliardi di euro.

Dopo avere proclamato ai quattro venti che la riduzione dell'aliquota dell'Irpeg (costo 1,5 miliardi di euro) era di due punti (dal 36 per cento al 34 per cento), nella stesura della legge finanziaria (articolo 4) si deve ammettere che la riduzione è in realtà di un punto solo perché il centrosinistra aveva già provveduto ad abbassare a partire dal 2003 l'aliquota al 35 per cento. Ovviamente questa riduzione va letta e valutata unitamente a tutte le disposizioni introdotte dai decreti 138 e 209 del 2002, pesantemente punitivi nei confronti della realtà imprenditoriale:

il decreto n. 138 del luglio scorso ha sospeso i crediti d'imposta per gli investimenti e per le assunzioni, creando confusione ed incertezza in tutti gli imprenditori. Sono stati bloccati gli incentivi automatici finora i più efficaci per il rilancio delle aree depresse e dell'occupazione, che erano stati introdotti nel 2000 dal governo Amato. A mesi di distanza, ancora non si sa quale sarà il destino di questi incentivi, e il risultato è l'attuale gravissima paralisi di investimenti ed assunzioni.

il decreto n. 209 del 24 settembre scorso, per recuperare gettito (vista la situazione dei conti pubblici provocata dalla gestione dell'attuale governo), ha aumentato il carico fiscale sulle imprese di quasi 4 miliardi di euro. Gli interventi restrittivi sulla DIT, sulla deducibilità delle svalutazioni e minusvalenze, eccetera, sono retroattivi dal 1° gennaio 2002. In altre parole, in deroga alle disposizioni dello statuto del contribuente, si cambiano le regole del gioco alla fine del periodo d'imposta, senza tenere in alcuna considerazione la buona fede e le legittime aspettative dei contribuenti.

Per quanto concerne la riduzione dell'IRAP (costo 0,5 miliardi di euro) si sono adottati (articolo 5), ma con un'entità molto più modesta, i criteri suggeriti da tempo dall'Ulivo (vedi il Programma elettorale e gli emendamenti presentati alla finanziaria 2002), cioè quelli relativi al numero dei dipendenti: ai piccoli imprenditori con fatturato fino a 400mila euro viene riconosciuta una deduzione da duemila euro a dipendente fino ad un massimo di 5 dipendenti. Anche l'altra modifica all'IRAP riprende le politiche dell'Ulivo, visto che aumenta il tetto massimo della deduzione spettante a chi ha una base imponibile inferiore a circa 180.750 euro, introdotta dal governo Amato a fine 2000.

Tuttavia, l'effetto finale di queste modifiche IRAP è praticamente irrilevante. Si tratta di un effetto medio in termini di

risparmio d'imposta, nell'intero anno, di appena 117 euro per contribuente.

Il Governo ripropone il concordato per gli anni pregressi, per le imprese e i lavoratori autonomi con ricavi fino a 10 milioni di euro. Si è già fatto capire che, nel corso dell'esame parlamentare, questo concordato potrà trasformarsi nell'ennesimo condono tombale. La misura serve al Governo per recuperare gettito, tanto che si stimano addirittura 8 miliardi di euro di entrare derivanti dal concordato. Bisognerà vedere se una stima tanto favorevole per l'erario potrà essere davvero rispettata.

Non è previsto che il condono abbia effetti penali, visto anche che per prevedere un'amnistia occorre la maggioranza parlamentare dei due terzi nell'approvazione della norma. La maggioranza potrebbe ripiegare sulla non punibilità dei reati che hanno rilevanza penale.

Il ricorso a concordati di massa che premiano l'evasione e l'elusione fiscale perpetua la cultura dell'illegalità e della deresponsabilizzazione civica. Peraltro, nell'impossibilità di ottenere da tale misura gli 8 miliardi di euro previsti sarà inevitabile trasformare il concordato in condono tombale, così come sarà inevitabile allargare la proroga dello scudo fiscale alle società i cui capitali siano depositati nei Paesi della lista dei paradisi fiscali dell'OCSE.

Prevista anche la possibilità di chiudere le liti fiscali di importo fino a 20mila euro, pendenti alla data del 30 settembre 2002. Per chiudere bisognerà pagare 150 euro, se il valore della lite è fino a 2.000 euro, oppure il 10 per cento del valore. Il gettito stimato è 91 milioni di euro.

Il concordato triennale preventivo permette, per le società di persone, imprese individuali e lavoratori autonomi con ricavi fino a 5 milioni di euro, di stabilire in via preventiva e per un triennio la base imponibile Irpef e IRAP del contribuente. Una misura simile era stata prevista anche dai governi di centro sinistra nell'ambito della politica degli studi di settore.

Vengono riprese le disposizioni per il rientro dei capitali contenute nel decreto-legge n. 350 del 2001, al fine di fare emergere ulteriormente le attività detenute all'estero. Le operazioni di rimpatrio e regolarizzazione dovranno essere effettuate tra il 1° gennaio 2003 ed il 30 giugno 2003. L'aliquota dell'imposta sostitutiva è pari al 4 per cento (nella precedente versione era del 2,5 per cento).

Prevedendo un « rientro » di 50 miliardi di euro, si iscrivono alla voce entrate 2 miliardi di euro per l'anno 2003.

Non così evidente, dopo il « successo » del precedente provvedimento, è l'esistenza di una tale mole di capitali disponibili al rientro o ad essere regolarizzati. È probabile che nel corso dell'iter parlamentare si voglia da parte della maggioranza estendere tale disposizione anche alle società ed agli enti commerciali. In questo caso sarebbe vanificato ogni controllo e repressione nei confronti del riciclaggio di denaro sporco derivante dalle attività criminali.

Le nostre proposte per la finanziaria

Fin dai primi provvedimenti di natura economica e finanziaria dell'Esecutivo, l'Ulivo ha indicato i pericoli, le mancate coperture, la probabile inefficacia, oltre che in alcuni casi l'iniquità, delle misure adottate. In particolare abbiamo messo in luce la mancata copertura di disposizioni come quella della Tremonti-bis e le previsioni macroeconomiche superottimistiche del Governo. Avevamo dunque pienamente ragione ad essere preoccupati.

Oltre a dissestare i conti pubblici, questa politica ha fatto perdere al Paese oltre un anno e mezzo.

Abbiamo sempre fatto proposte alternative rimaste inascoltate e fondate su una impostazione di politica economica che mirava all'equità sociale, al miglioramento della competitività del nostro sistema-Paese, al consolidamento dei conti pubblici visto come dato imprescindibile per un rilancio della nostra economia su basi solide.

Le proposte principali, da attuare nel corso della legislatura con la necessaria

gradualità, sono state riassunte per sommi capi nella risoluzione che l'Ulivo ha presentato in sede di discussione del DPEF 2003-2006, ed alla quale rinviamo. Esse si muovono lungo 4 direttrici:

1) politiche per innalzare la competitività del nostro sistema economico per uno sviluppo significativo e duraturo del prodotto potenziale;

2) politiche per uno sviluppo del Mezzogiorno, considerato come condizione per la crescita dell'intero Paese;

3) politiche redistributive che stimolino anche una crescita della domanda interna attraverso un adeguato incremento dei salari ed una significativa tutela dei cittadini fiscalmente incapienti, dei ceti con redditi bassi e medi, che rischiano di essere presi nella morsa: controriforma fiscale Tremonti – riduzioni delle prestazioni dello stato sociale – aumento della pressione del fisco locale;

4) attuazione del federalismo, con la definizione dei livelli di compartecipazione ai tributi erariali e la costituzione di un equo fondo perequativo, evitando il doppio fenomeno del trasferimento di funzioni senza il corrispettivo trasferimento di risorse da un lato, e, dall'altro, la riduzione della pressione fiscale statale che si traduce in aumento di quella regionale e locale.

Abbiamo voluto anche indicare le modifiche che era possibile apportare in questa finanziaria e che sono state tradotte in appositi emendamenti, che per comodità espositiva raggruppiamo per grandi capitoli.

Competitività e sapere

Stanziare 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2003 al 2005 al Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, in aggiunta agli stanziamenti previsti per il Fondo unico per gli incentivi alle imprese;

rifinanziare con 400 milioni di euro per ogni anno il credito d'imposta a favore delle imprese industriali che investono in ricerca e sviluppo;

aumentare gli stanziamenti destinati al Fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa (126 milioni di euro nel 2003, 135 milioni nel 2004, 152 nel 2005).

incremento del 10 per cento delle risorse destinate alle infrastrutture;

aumentare la spesa per la ricerca scientifica, vera priorità nazionale, per raggiungere l'1 per cento del PIL nel 2005;

escludere dal blocco delle assunzioni l'università e gli enti di ricerca;

istituire un Fondo per consentire l'assunzione nel triennio di 5.000 giovani ricercatori, in aggiunta al naturale turnover;

rifinanziare i bandi per la ricerca da parte delle imprese private promossi dai governi dell'Ulivo;

rendere vincolante, secondo un percorso graduale e analogo a quello seguito per l'istituzione della moneta unica, l'obiettivo, indicato dal Vertice europeo di Lisbona, di investire il 3 per cento del PIL nelle attività di ricerca e formazione.

Mezzogiorno

Ripristinare e rifinanziare adeguatamente i crediti d'imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate (Visco Sud) e per le assunzioni; semplificare le procedure e rendere automatico l'accesso al credito per gli investimenti; prorogare il credito per le assunzioni fino al 31 dicembre 2005;

rifinanziare la legge 488 (+400 milioni di euro), ripristinando per l'intera agevolazione il contributo in conto capitale (abrogazione del prestito pari al 50 per cento del beneficio);

rifinanziare il Fondo per l'imprenditoria giovanile ed in particolare il prestito d'onore;

finanziare i patti territoriali, i contratti d'area e i contratti di programma;

abrogare il Fondo unico per il Sud e concentrare le risorse aggiuntive nel 2003 e nel 2004, anziché nel 2005;

riduzione fin dal 2003 dell'aliquota IRPEG per le imprese meridionale al 33 per cento;

istituzione del Fondo di capitale di rischio per iniziative imprenditoriali di alto contenuto tecnologico nelle aree depresse; istituzione del Fondo per gli incubatori di impresa; istituzione di un Fondo per il microcredito;

credito d'imposta per la creazione di banche di credito cooperativo nel Sud;

istituzione di un credito d'imposta per incentivare le aggregazioni tra imprese, per promuovere gli investimenti in laboratori di ricerca effettuati da consorzi tra 5 o più imprese, sia per l'attività di ricerca fondamentale che industriale e per attività di sviluppo precompetitivo;

istituzione di un Fondo speciale destinato a finanziare l'adeguamento e la qualità dei servizi sanitari nel Mezzogiorno;

prevedere risorse per proseguire l'esperimento del Reddito minimo d'inserimento ed estenderlo a tutto il Mezzogiorno;

incremento del 10 per cento degli stanziamenti complessivi a livello nazionale per le infrastrutture, e, particolare riguardo per le opere pubbliche nel Mezzogiorno relative:

al completamento e modernizzazione della rete ferroviaria;

alla ristrutturazione dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria;

alle reti idriche;

al completamento della metanizzazione;

finanziamenti adeguati per i Patti per la sicurezza;

esclusione delle Forze di Polizia dal blocco delle assunzioni per l'anno 2003.

Politiche sociali e per il lavoro

Salvaguardare i principi del Servizio sanitario nazionale ed attuarli pienamente in un sistema sanitario pubblico, moderno, efficace e sostenibile;

realizzare le condizioni affinché tutti possano usufruire dei servizi e delle cure di cui si ha bisogno nel luogo in cui si vive e si lavora, garantendo in ogni caso l'assistenza, indipendentemente dalla regione in cui, anche occasionalmente, ci si trova;

adeguare le risorse destinate al Fondo sanitario nazionale per un progressivo allineamento alla media degli altri Paesi europei, pari al 7 per cento del PIL;

istituire un Fondo speciale destinato a finanziare l'adeguamento e la qualità dei servizi sanitari nel Mezzogiorno;

completare l'applicazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA);

prevedere risorse per proseguire l'esperimento del reddito minimo d'inserimento ed estenderlo;

incrementare le risorse a disposizione del Fondo per le politiche sociali;

incrementare le risorse per il Fondo sociale per le politiche abitative;

istituire il Fondo per finanziare le misure per affrontare la non autosufficienza degli anziani;

estendere la platea dei beneficiari dell'aumento ad un milione di lire delle pensioni minime attraverso l'allargamento dei criteri d'accesso (età, reddito, invalidità, eccetera);

sgravi fiscali anche per i cittadini a bassissimo reddito incapienti per il fisco (tramite erogazione di un bonus);

incremento a 250 euro per l'anno 2003 del bonus per i pensionati « incapienti » (attualmente pari a circa 150 euro);

prevedere adeguate risorse per la riforma complessiva degli ammortizzatori sociali;

decontribuzione tramite una quota capitaria ridotta per le qualifiche basse al fine di favorirne l'assunzione e l'emersione;

aumento dell'indennità di disoccupazione e sua estensione ai lavoratori parasubordinati.

Federalismo

attuare la riforma federalista della Costituzione approvata nella scorsa legislatura;

garantire il coinvolgimento pieno di regioni ed enti locali nella definizione delle misure finanziarie e degli interventi che hanno conseguenze immediate sull'attività amministrativa e sulla gestione del territorio;

trasferire alle autonomie locali oltre alle nuove competenze le relative risorse oggi previste nel bilancio dello Stato;

sopprimere il blocco della spesa per beni e servizi degli enti locali;

escludere gli oneri per i rinnovi contrattuali dal calcolo del disavanzo degli Enti locali ai fini del patto di stabilità;

restituzione IVA per servizi esternalizzati e per il trasporto locale;

rendere permanente la compartecipazione dei comuni al gettito dell'IRPEF;

definire un livello complessivo della pressione fiscale per evitare che alla riduzione delle tasse nazionali corrisponda l'aumento di quelle locali;

nell'ambito del livello di pressione fiscale complessivo stabilito, dare piena autonomia fiscale alle regioni ed agli enti locali;

costituire un Fondo perequativo per la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale con una dotazione finanziaria di 150 milioni di euro nel 2003, 175 nel 2004, 200 nel 2005;

aumentare di 100 milioni di euro il Fondo per la riqualificazione urbana;

incrementare le risorse a disposizione del Fondo nazionale per il sostegno alle locazioni da parte delle famiglie a basso reddito.

Onorevoli colleghi ! Dopo solo un anno e mezzo di Governo la maggioranza di centrodestra è riuscita a mettere a rischio i conti pubblici. Non ha saputo, non diciamo realizzare il promesso « secondo miracolo economico italiano », ma neanche porre in essere le necessarie politiche per contrastare almeno in parte gli effetti del ciclo. È riuscita nella rara impresa di deludere i settori sociali che più ne avevano caldeggiato la vittoria elettorale suscitando un'unanimità di critiche alla manovra proposta, fino ad essere costretta ad una rincorsa affannosa dei problemi che questa finanziaria ha acuito ed esasperato. La maggioranza ha dovuto « blindare » la legge finanziaria, per evitare il suo sfarinamento, già nel corso del suo esame da parte della Commissione Bilancio, avvilendo così il ruolo del Parlamento. Le imprese vengono salassate anche a ritroso nel tempo. È diventato drammatico il problema della competitività del nostro sistema-Paese, ben esemplificato dalla crisi FIAT, senza che si proponesse uno straccio di politica industriale. Il Mezzogiorno è ritornato ad essere la Cenerentola della politica economica del nostro Paese mentre ne rappresenta la risorsa strategica. Il sapere, la scuola, l'università, la ricerca, l'innovazione, non rappresentano più le priorità sancite al vertice europeo di Lisbona, ma impegni opzionali lasciati per lo più alla libera e scarsa iniziativa dei

privati, mentre le relative risorse pubbliche sono oggetto di misure restrittive e di tagli insensati.

La grande maggioranza dei pensionati al minimo aspettano ancora la realizzazione delle promesse fatte loro, e, mentre i disoccupati, i lavoratori precari, aspettano invano la riforma degli ammortizzatori sociali, si prospetta loro la riduzione delle garanzie contro i licenziamenti. Le scarsissime risorse per la sanità pubblica mettono in pericolo i livelli essenziali di assistenza, mentre ritornano i tickets. Si anticipa la parte « buona » della riforma fiscale di Tremonti, che dà « uno », con alcune misure, peraltro di entità assai contenuta se rapportata alle riduzioni già stabilite dall'ultima finanziaria approvata dal centro sinistra, e toglie « due », in termini di tagli ai servizi sociali conseguenti alla riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali. Il secondo tempo della riforma dell'IRPEF prevede invece cospicue riduzioni fiscali solo per i redditi alti ed altissimi.

Si ledono l'autonomia e le capacità operative delle regioni e degli enti locali, malgrado tutti i proclami sulla cosiddetta devolution.

Le nostre preoccupazioni sono rafforzate dal quadro di degrado della giustizia che le iniziative legislative portate avanti da questa maggioranza, ad esclusivo beneficio di alcuni suoi maggiorenti, hanno prodotto, minando la certezza del diritto e del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Ci preoccupano soprattutto gli scenari di guerra derivanti dalle scelte dell'amministrazione Bush, alla quale il Governo italiano, pur con risibili voltafaccia che durano lo spazio di una visita al Cremlino, è sostanzialmente subalterna, ledendo così, oltre agli sforzi degli altri Paesi dell'Unione europea e dell'ONU per la costruzione di una pace giusta nella sicurezza, anche i nostri cospicui interessi nazionali in Medio Oriente.

Da questo quadro complessivo discende la nostra ferma contrarietà alla legge finanziaria per l'anno 2003.

Michele VENTURA, *relatore di minoranza*, MORGANDO, RIZZO, VILLETTI, PECORARO SCANIO, CUSUMANO

€ 0,83

14PDL0034440