

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

NOTA AGGIORNATA AL TESTO APPROVATO DAL SENATO

FINANZIARIA 2006
S(C)ACCO MATTO AL PAESE

La Manovra in più mosse per il 2006
Finanziaria, Decreto fiscale e Maxi emendamento

21 novembre 2005

INDICE

1. Quale Italia per quale Finanziaria? Le condizioni reali del Paese nelle analisi degli istituti indipendenti

1.1 Il "lavoro che gira a vuoto", l'arretramento delle donne e l'avanzata delle nuove povertà

1.2 Le imprese nella palude delle riforme mancate. Le sfide perdute della competitività e della modernizzazione infrastrutturale

1.3 La caduta di credibilità delle politiche di bilancio nazionali. Dalle censure dell'Europa e della Corte dei Conti alla tardiva "scoperta" del buco nel bilancio 2005

2. La manovra in più mosse per il 2006. Il disegno di legge finanziaria, il decreto fiscale e il maxi emendamento "pigliatutto"

2.1 Il decreto-legge come parte della manovra finanziaria. Quando la copertura della Finanziaria viaggia su un altro binario

3. La legge finanziaria per il 2006

3.1. I contenuti generali degli interventi e le (finte) risorse di copertura. La reiterazione fallimentare della "politica dei tetti"

3.2 Le cosiddette "politiche per lo sviluppo"

3.2.1 Il "bonus-bebè" per le famiglie, tra demagogia ed elemosina

3.2.2. Le politiche fiscali del governo per le imprese. La tardiva scoperta del "cuneo contributivo"

3.2.3. I nuovi distretti produttivi tra definizioni generiche e stanziamenti irrisori

3.3 Il governo che non sa mantenere i Patti (di stabilità). La nuova stretta sulle autonomie territoriali

3.4 Le "misure spot" della legge finanziaria. Dalla tassa sul tubo al finto fondo per l'indennizzo dei risparmiatori frodati

1. Quale Italia per quale Finanziaria? Le condizioni reali del Paese nelle analisi degli istituti indipendenti

"La valutazione della competitività del sistema Italia tocca nel 2005 il punto più basso nella storia recente di questa rilevazione, da entrambe le prospettive considerate: la valutazione "storica" sulla competitività effettiva dimostrata nel periodo 2001-2005 vede l'Italia precipitare al 31° posto nella classifica mondiale perdendo 8 posizioni."
(La competitività del Sistema Italia - Business Environment Ranking 2005, Economist Intelligence Unit)

Le parole citate sono quelle con cui si apre il Rapporto dell' Economist Intelligence Unit sulla competitività del "Sistema Italia". Esse sintetizzano - con esemplare chiarezza anglosassone - un giudizio durissimo quanto netto nei confronti della *performance* complessiva dell'economia italiana: lo scivolamento dell'Italia al 31° posto nella classifica mondiale costituisce il peggior risultato tra tutti i 60 Paesi (europei e non) presi in considerazione dal rapporto!

Un primo elemento di preoccupazione nasce dalla comparazione della realtà italiana con lo scenario globale: a fronte di una *performance* senza precedenti del PIL mondiale nel 2004, che ha segnato una crescita del 5,1%, come risultato della ripresa americana, del risveglio giapponese e dell'esplosione dei paesi emergenti come Cina e India, l'Italia continua a mancare l'appuntamento della ripresa (1,5% è l'ottimistico obiettivo di crescita del PIL previsto dal DPEF per il 2006; 1,1% è la previsione dell'*Economist Intelligence Unit*) e soprattutto lascia che le sue carenze strutturali continuino a erodere i livelli di competitività.

In particolare, se le prospettive per l'area dell'euro sono quelle di una ripresa contenuta, per l'Italia lo scenario è decisamente meno ottimistico, nonostante i tenui segnali di ripresa manifestatisi negli ultimi tempi (crescita del fatturato e degli ordinativi dell'industria). A condizionare tale risultato è sia il versante esterno che quello interno.

Sul lato della domanda estera pesano la concorrenza delle economie emergenti e gli elevati costi materiali e immateriali (infrastrutturali, amministrativi, da *deficit* di innovazione tecnologica, ecc.) che gravano sulle produzioni nazionali.

Sul versante interno, invece, continuano a farsi sentire la debolezza della domanda - e in particolare la crisi dei consumi delle famiglie - su cui nessun effetto ha avuto la politica di "tagli delle tasse" adottata dal governo Berlusconi, a partire dalla Finanziaria 2003.

Il deterioramento del livello di competitività è evidente e viaggia lungo due direttrici principali: la perdita di attrattività dell'Italia per gli investitori stranieri e la persistenza di un *deficit* di riforme strutturali, che si è allargato negli ultimi anni anche a causa dello "stallo da riforme annunciate" e del disorientamento - delle imprese, degli investitori e dei cittadini - che ha fatto seguito al loro fallimento.

A mostrare, con plastica evidenza, l'entità e la "qualità" di tale fallimento è la "pagella" dell'*Economist Intelligence Unit* contenuta nel citato rapporto, che valuta ciascun aspetto del "sistema Italia" attribuendogli un voto da 1 a 10. Il risultato (tabella 1) è del tutto sorprendente, almeno per un governo che si sarebbe supposto liberista e pro-impresa.

Tabella 1

	1997-2001 (XIII Legislatura)	2001-2005 (XIV Legislatura)	Δ (XIII-XIV Legisl.)
Valutazione complessiva	6,89	6,55	- 0,34
Ambiente politico:	6,50	6,50	0
Stabilità	8,70	8,70	0
Efficacia politica	4,80	4,80	0
Ambiente macroeconomico	8,10	7,80	- 0,3
Opportunità di mercato	7,30	5,80	- 1,5
Politiche per l'impresa e la concorrenza	6,30	6,30	0
Politiche verso gli investimenti esteri	7,20	7,20	0
Commercio estero e controlli valutari	8,30	8,30	0
Fisco	4,80	4,80	0
Mercato finanziario	7,40	7,40	0
Mercato del lavoro	6,00	5,20	- 0,8
Infrastrutture	6,90	6,90	0

Fonte: *Economist Intelligence Unit – la competitività del Sistema Italia 2005*

Ad essere ridimensionato non è solo il punteggio complessivo del Paese, ma anche il giudizio sull'ambiente macroeconomico, sulle opportunità di mercato (che addirittura scivolano al di sotto della "sufficienza") e perfino sul mercato del lavoro, che pure costituisce l'unico fronte di "riforma compiuta" che può essere vantato dal governo (legge n. 30 del 2003).

1.1 Il "lavoro che gira a vuoto", l'arretramento delle donne e l'avanzata delle nuove povertà

Il declassamento del **mercato del lavoro** italiano al di sotto della sufficienza deve dunque leggersi anche e soprattutto come un giudizio sulla qualità e l'efficacia delle politiche di riforma tentate in questa legislatura che, anche laddove realizzate, non hanno sortito alcun effetto apprezzabile sull'economia reale.

In particolare, a due anni dall'entrata in vigore della riforma, che avrebbe dovuto far sparire l'anomalia dei "co.co.co" riconducendo tali contratti alla sfera della subordinazione o del vero e proprio lavoro autonomo, nessuna variazione si è registrata nel ricorso a queste forme di parasubordinazione, che sono arrivate a far registrare circa 3 milioni e mezzo di iscrizioni alla gestione separata dell'INPS.

L'introduzione del contratto a progetto, infatti, se poco ha innovato nella forma rispetto al vecchio contratto a collaborazione coordinata e continuativa, nell'immediato ha semmai determinato un disorientamento delle imprese che hanno semmai esteso la pratica di imporre l'apertura ai propri dipendenti di partite IVA per mascherare quelli che a tutti gli effetti sono rapporti di lavoro subordinati o parasubordinati.

Secondo un'analisi della Nidil-Cgil nel biennio 2003-04 i parasubordinati già iscritti alla Gestione INPS che hanno aperto una partita IVA sono saliti del 10%, toccando le 300.000 unità.

Per altro verso, le imprese non sembrano avere dimostrato grande interesse nemmeno per le nuove figure contrattuali flessibili introdotte dalla legge n. 30, come rilevato da un'indagine condotta dall'Associazione Direttori Risorse Umane su un campione di 66 aziende con un totale di oltre 80.000 addetti.

Più utile sarebbe stato, al fine di rendere il sistema più fluido e dinamico il mercato del lavoro, introdurre istituti e strumenti a sostegno dei disoccupati, idonei a rendere sostenibile e meno traumatico il passaggio da un lavoro all'altro.

Secondo quanto dichiarato dagli stessi imprenditori consultati nell'ambito di quell'indagine, l'introduzione di una rete efficace di sostegno sociale, costruita su criteri premianti, potrebbe contribuire in modo rilevante a rendere il mercato più efficiente.

Nel merito, il giudizio negativo sulle politiche del lavoro è tanto più rilevante in quanto il tasso di disoccupazione negli ultimi anni si è mantenuto decrescente (arrivando al 7,5% secondo l'ultima rilevazione ISTAT), facendo parlare del **"paradosso dell'occupazione senza crescita"** o del **"lavoro che gira a vuoto"**, secondo l'espressione del CENSIS.

In realtà, la crescita dell'occupazione deve ritenersi almeno in parte riconducibile agli effetti di "trascinamento" di politiche adottate in epoche e contesti diversi.

In particolare, a condizionare la *performance* occupazionale negli anni 2001-2004 sono stati verosimilmente:

- a) con riferimento agli anni 2001-2002, gli effetti "residui" del *bonus* automatico sui nuovi assunti (art. 8 della legge n. 388/2000), particolarmente significativi nel Mezzogiorno, dove l'incentivo era maggiorato del 50 per cento rispetto al resto del Paese (1,2 milioni di lire per ogni nuovo assunto). Tali effetti devono ritenersi ormai pressoché esauriti, in conseguenza degli interventi successivi di "congelamento" e svuotamento delle risorse per il finanziamento dell'incentivo (decreto-legge n. 194/2002 e leggi finanziarie successive);
- b) con riferimento agli anni 2003-2004, gli effetti della regolarizzazione di circa 750mila lavoratori immigrati realizzata attraverso il decreto-legge n. 195/2002, con una procedura di sanatoria, e dunque di corrispondente "immissione" dei nuovi lavoratori nella forza lavoro nazionale, che - avviata nel novembre 2002 - si è di fatto protratta per oltre un anno.

Ma soprattutto, con riferimento all'intero periodo 2001-2005, i dati ISTAT dimostrano come il calo del tasso di disoccupazione non sia conseguenza solo dell'aumento degli occupati, ma anche e soprattutto della **riduzione delle persone in cerca di occupazione**.

Si tratta in prevalenza di donne che vivono al Sud - secondo l'ISTAT - che avrebbero rinunciato a cercare lavoro, soprattutto per la difficoltà di sostenere economicamente il costo dei servizi all'infanzia a fronte dell'insufficienza e della discontinuità dei redditi da lavoro flessibile che potrebbero conseguire sul mercato del lavoro.

Lo dimostra l'incremento delle "non forze di lavoro", che ha riguardato soprattutto la componente femminile del Mezzogiorno (+ 100mila unità nel 2005), nell'ambito di una generale crescita della popolazione inattiva in età compresa tra i 15 e i 64 anni pari a 131mila unità.

Gli squilibri si confermano anche sul piano territoriale.

Alla dinamica positiva delle regioni settentrionali (+1,4%) e di quelle centrali, (+0,6%) si è contrapposta la **nuova discesa dell'occupazione nel Mezzogiorno** (-0,8%, pari a - 63mila unità).

Gli effetti di questa divaricazione sono a dir poco vistosi: su 213mila occupati in più rispetto ad un anno prima, l'ISTAT rileva nel secondo trimestre 2005 178mila nuovi occupati al Nord e, rispettivamente, appena 18mila e 17mila al Centro e al Sud.

Il crescente divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord è stato segnalato anche dall'OCSE nell'Employment Outlook di quest'anno che evidenzia come l'Italia sia il Paese industrializzato che registra il maggior grado di disparità regionale con una differenza tra la regione con il minor tasso di disoccupazione (Trentino Alto-Adige, 2,6%) e quella con il maggior tasso di disoccupazione (Calabria, 25,6%) che arriva a toccare i 23 punti percentuali.

Un più generale indicatore del disagio sociale del Paese è costituito dall'**indice di povertà**, come rilevato nell'ambito del **Rapporto ISTAT su «La povertà relativa in Italia nel 2004»**.

Secondo il Rapporto ISTAT, la povertà aumenta nel Mezzogiorno ed è in crescita tra le famiglie numerose e tra quelle con minori e anziani del Centro e del Sud. In particolare **nel Sud una famiglia su quattro è ormai povera**.

La soglia convenzionale di povertà - fissata dall'ISTAT - prevede per una famiglia con due componenti una spesa media procapite di 919,98 euro (il 5,2% in più rispetto allo scorso anno): le famiglie al di sotto di questa soglia sono considerate povere. Sulla base di tale parametro si calcola quindi l'intensità della povertà, che misura quanto la spesa

delle famiglie povere è al di sotto della media. Ebbene, l'intensità di povertà è salita al 21,9%, segnalando anche un aggravamento specifico delle condizioni di vita dei poveri, in aggiunta all'estensione dell'area di povertà.

A livello nazionale, la povertà colpisce 2 milioni 674mila famiglie, pari all'11,7% del totale, per un complesso di 7 milioni 588mila persone, che costituiscono il 13,2% della popolazione. Ma è l'allargamento del divario territoriale ad allarmare.

Nel Mezzogiorno la percentuale di **famiglie povere** è passata dal 21,6% del 2003 al 25% del 2004, mentre le **famiglie indigenti** composte da 5 o più persone segnano un passaggio dal 21,2% al 23,9%.

La percentuale delle famiglie povere passa dal 4,7% del Nord, al 7,3% del Centro, fino a raggiungere nel Sud il 25 per cento. Le percentuali più elevate nel Sud si registrano in Sicilia (29,9%) e in Basilicata (28,5%).

Per altro verso, **la povertà colpisce di più le famiglie numerose**, che superano i 5 componenti.

In media quasi un quarto delle famiglie risulta povero, ma nel Sud la quota sale a oltre un terzo di quelle residenti. In genere è povero il 22,7% delle coppie con tre o più figli e il 18,5% delle famiglie con membri aggregati. Nel Mezzogiorno se i figli minori sono tre o più l'incidenza raggiunge il 41% !

Infine, la percentuale di famiglie povere è forte tra quelle con **familiari esclusi dal mercato del lavoro**: il 28,9% tra le famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione, il 37,4% tra quelle con due o più componenti in cerca di lavoro. La condizione si aggrava se è scarsa la capacità di reddito degli altri componenti: tra le famiglie con almeno una persona in cerca di occupazione, l'incidenza è del 15,7% quando la persona di riferimento è un autonomo, al 18,8% se si tratta di un dipendente, mentre sale al 25% nel caso in cui la persona di riferimento è in pensione.

Notevoli le difficoltà anche per gli **anziani**.

L'incidenza della povertà è del 15% tra le famiglie con presenza di un componente con più di 64 anni, una percentuale che sale al 17,3% quando in famiglia c'è più di un anziano. Qui il Nord, a fronte di un'incidenza media della povertà del 4,7%, registra il 7,2% delle coppie anziane povere e il 6,8% degli anziani soli poveri.

Anche in questo contesto, è la condizione delle donne a distinguersi negativamente. Sono donne l'83,8% degli anziani poveri e soli e, ancora, sono donne l'83,2% dei genitori *single* poveri.

1.2 Le imprese nella palude delle riforme mancate. Le sfide perdute della competitività e della modernizzazione infrastrutturale

Quanto al livello di effettiva **apertura del mercato italiano alle imprese**, tutti gli osservatori registrano il permanere di barriere all'entrata in molti settori rilevanti e per alcuni verso il rafforzamento di comportamenti anticompetitivi.

Banche, assicurazioni, professioni: sono tutti ambiti nei quali il sistema tende a proteggere le rendite di posizione esistenti, penalizzando così gli utenti, siano essi imprese o privati cittadini.

Secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il costo dei servizi professionali incide tra il 6,0% il 9,0% sui costi complessivi delle imprese che esportano.

Ed è sintomatico che, a fronte di una tale carico per le aziende, anche l'abbozzo di riforma (invero modesto) tentato con il "Pacchetto Competitività" sia stato infine lasciato cadere.

A rendere meno attraente il quadro economico nazionale è stata anche la **progressiva riduzione di risorse destinate agli incentivi fiscali e finanziari**, e soprattutto al credito d'imposta.

In particolare rimangono incerti gli effetti futuri della riforma degli incentivi secondo la quale essi potranno essere costituiti solo per il 50% da risorse a fondo perduto, mentre il restante 50% verrà concesso sotto forma di prestiti a lungo termine, metà ad un tasso dello 0,5% e metà a tassi di mercato.

Dall'inizio della legislatura ad oggi, il sistema degli incentivi alle imprese ha subito numerosi interventi e assestamenti, che hanno mutato non solo l'entità dei benefici economici, ma anche la natura degli stessi. Gli interventi sono parsi orientati a tre obiettivi di fondo, ancorché perseguiti con modalità tutt'altro che lineari:

- 1) lo "svuotamento" dei benefici economici già riconosciuti, attraverso una limitazione delle risorse complessivamente assegnate oppure una riduzione della

misura unitaria del beneficio (nel caso dei crediti d'imposta per le assunzioni e gli investimenti entrambi gli strumenti sono stati adoperati);

- 2) l'unificazione dei fondi sui quali sono finanziati, a vario titolo, gli incentivi alle imprese;
- 3) la progressiva sostituzione dei contributi a fondo perduto in prestiti a tasso agevolato.

Inoltre, a rendere ancora più complessa e incerta la lettura del quadro complessivo è stata la sovrapposizione della politica dei "fondi unici" alla **politica dei "tetti di spesa"**, estesa anche agli incentivi alle imprese.

Dunque, pur senza incidere sulle singole misure di sostegno, si è introdotta ancora una volta una limitazione destinata a togliere ossigeno al sistema degli incentivi, in modo solo apparentemente indifferenziato. In realtà, l'impatto effettivo delle misure, ancorché sottratto ad una specifica assunzione di responsabilità politica, è tutt'altro che omogeneo ed è destinato comunque a mutare l'equilibrio interno del sistema degli incentivi.

In particolare, a risultare più pesantemente colpito è il modello di sostegno alle imprese realizzato attraverso la legge n. 488 del 1992, che pure negli ultimi anni era diventato il principale strumento di agevolazione degli investimenti (comprendendo tutti i bandi emanati dal 1996 ad oggi sono state concesse agevolazioni per quasi 17 miliardi di euro, circa il 30 per cento del totale degli aiuti alle imprese, di cui l'88 per cento nel Mezzogiorno).

Nata con la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno allo scopo di sostituire gli interventi di aiuto "a pioggia" dati dalla 64/86 con incentivi assegnati attraverso "bandi di gara", la legge n. 488 del 1992 si connota per essere uno strumento selettivo, fondato su criteri di merito standardizzati, ma anche altamente flessibile. Il metodo utilizzato per la selezione dei progetti meritevoli di aiuto può essere agevolmente applicato in contesti diversi e rappresenta un modo efficiente di distribuire risorse in base a criteri espliciti e trasparenti. Non è un caso che procedure simili a quelle della 488/92 siano state suggerite e utilizzate per i patti territoriali, per l'incentivazione delle imprese nelle aree terremotate, per interventi in aree di crisi.

In definitiva, l'abbandono di una misura strutturale ed efficiente di sostegno agli investimenti come la legge n. 488, a favore di forme di agevolazione temporanee e anticicliche quali la "Tremonti-bis", non sembra certo la strada più idonea ad innescare l'attesa ripresa della crescita, non a caso ancora latitante.

Anche sul fronte delle **politiche fiscali**, che pure dovevano costituire l'altro grande fronte di riforma del governo Berlusconi, i risultati sono stati o modesti o addirittura nulli.

La **riforma dell'IRPEF**, che ha visto nel 2005 l'implementazione del secondo modulo, benché molto costosa in termini di bilancio pubblico - 4,3 miliardi di euro nel 2005, 6,5 miliardi nel 2006 e 5,9 miliardi a partire dal 2007 - non solo è ben lontana dall'idea originaria di un sistema a due aliquote (23% e 33%), ma non ha neanche sortito gli effetti sperati dal governo in termini di rilancio dei consumi.

Gli effetti sulla busta paga sono infatti stati di poche decine di euro, insufficienti a vincere il clima di profonda incertezza e di insicurezza prevalente nelle famiglie italiane, soprattutto quelle a reddito medio e medio-basso.

Tutto ciò mentre gli effetti sul bilancio pubblico si stanno dimostrando superiori al previsto.

Parte delle coperture delineate, infatti si sono dimostrate inesistenti. Nel Rendiconto sul bilancio dello Stato 2004 trasmesso dalla Corte dei Conti alle Camere, la magistratura contabile ha certificato il fallimento di uno dei cardini della legge finanziaria per il 2005 e dunque l'inconsistenza della copertura del secondo modulo della riforma fiscale: il cosiddetto tetto del 2%., che imponeva un limite agli aumenti nominali della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Secondo la Corte dei Conti tale limite è stato abbondantemente superato: tra gennaio e giugno del 2005 i pagamenti per consumi intermedi sono aumentati del 10,8% rispetto allo stesso periodo del 2004 e sono stati i più elevati dell'intero quinquennio 2001-2005. Anche i pagamenti per gli investimenti fissi e lordi hanno registrato un aumento del 9,3% collocandosi nettamente al di sopra dei pagamenti effettuati nei primi sei mesi del 2001-2003.

Le riforme fiscali introdotte dal Governo Berlusconi non sembrano aver avuto effetti positivi neanche sulle imprese. Secondo un'indagine condotta da Mediobanca sugli effetti della riforma dell'IRES, la nuova imposta sulle società in vigore dal 2004 nel suo primo anno di applicazione non sembra aver affatto alleggerito il carico tributario sulle aziende. Al contrario, nel campione di 2.000 imprese analizzato dall'indagine il prelievo risulterebbe cresciuto di circa 4 punti, dal 30,3% al 34,1%.

A pesare negativamente sono state, in particolare: la soppressione della *Dual Income Tax* (DIT); la soppressione del credito d'imposta sui dividendi; la scomparsa dell'imposta sostitutiva del 19% sulle operazioni straordinarie; l'indeducibilità delle minusvalenze e svalutazioni sulle partecipazioni; i nuovi limiti alla deducibilità degli interessi passivi (*thin cap rule* e pro-rata patrimoniale).

Altrettanto modesto è il bilancio di legislatura sul fronte della modernizzazione del **sistema infrastrutturale**.

Nonostante i piani più volte annunciati dal Governo l'Italia continua ad essere caratterizzata da una carenza generale del suo sistema infrastrutturale e soprattutto da forti disparità tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Secondo la Corte di Conti gli obiettivi originari del Governo sono ancora lontani dall'essere raggiunti: il 45,8% dei lavori non ha ancora concluso la fase della progettazione esecutiva. Inoltre, sono stati resi disponibili solo 19 dei 196 miliardi di euro necessari per realizzare il programma di lavori previsto e di questi 19 solo 3,5 miliardi di euro sono stati allocati, mentre appena 378 milioni sono stati effettivamente spesi.

Inoltre, sempre secondo la Corte dei Conti le previsioni del Governo riguardo all'impatto del *project financing* si sono rivelate eccessivamente ottimistiche.

Gli investitori privati, infatti, si sono dimostrati riluttanti ad assumere i rischi connessi alla realizzazione dei progetti e appaiono in genere scettici riguardo la loro profittabilità, mentre le banche e gli istituti di credito continuano a limitare il loro ruolo alla tradizionale concessione di crediti a lungo termine.

Sul principale progetto varato dal Governo - quello del Ponte di Messina - si è appena conclusa la gara per la designazione del *general contractor*, vinta da una delle due sole cordate rimaste in gara, entrambe guidate da imprese italiane (Astaldi e Impregilo). Le imprese estere che si sono ritirate (Strabag e Vinci, entrambe a capo di due cordate diverse, e le spagnole Ferrovial e Necsos appartenenti alla cordata di Astaldi), hanno sollevato dubbi sull'effettiva sostenibilità finanziaria del progetti e sui rischi di infiltrazioni mafiose o di altre organizzazioni criminali.

1.3 La caduta di credibilità delle politiche di bilancio nazionali. Dalle censure dell'Europa e della Corte dei Conti alla tardiva "scoperta" del buco nel bilancio 2005

Infine, quanto alla valutazione delle **politiche di bilancio** adottate dall'attuale governo, sotto il profilo della loro credibilità e dell'efficacia nel controllo dei saldi, nessun elemento di conforto si può trarre dalle analisi delle autorità sovranazionali e degli osservatori indipendenti.

L'ultimo e più serio allarme è venuto dai dati consolidati certificati da EUROSTAT con riferimento ai bilanci presentati dall'Italia negli ultimi tre anni.

Eccezion fatta per il 2002, il rapporto deficit/PIL è risultato dal 2001 costantemente al di sopra della soglia del 3% fissata dal "Patto di Stabilità e Crescita" e continuerà ad esserlo almeno nei prossimi due anni.

Il saldo primario ha raggiunto livelli minimi (1,8% nel 2004, rispetto al 5,7% del 2000) e di converso il debito ha frenato la sua discesa e quest'anno, per la prima volta dal 1994, invertirà il *trend* decrescente.

A fronte di ciò, il 12 luglio 2005 il Consiglio Europeo ha approvato una raccomandazione ECOFIN sulla finanza pubblica che ha certificato il ripetuto scostamento dei conti pubblici italiani dagli obiettivi fissati dal "Patto di stabilità e crescita", con ciò avviando nei confronti dell'Italia una **procedura d'infrazione per deficit eccessivo**. In quel contesto, l'Unione europea ha richiesto al governo italiano il varo di misure di "rientro" del rapporto deficit/PIL entro il limite del 4,3% nel 2005 e del 3,8% nel 2006, per tornare sotto la soglia del 3% nel 2007.

Il governo si è dovuto quindi impegnare a bloccare la crescita del debito, che nel 2005 dovrebbe attestarsi al 108, 2% del PIL, e a impostare un percorso di rientro che dovrebbe portare il rapporto debito/PIL intorno al 101% nel 2009.

Tuttavia, tali obiettivi - recepiti nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) per il 2006-2009 - stanno diventando ogni giorno più irrealistici alla luce delle stime più recenti, evidenziando l'assoluta insufficienza della prevista manovra di correzione per uno 0,8% del PIL, già concordata in sede comunitaria.

Le stime del **Fondo Monetario Internazionale** (FMI), infatti, prevedono un tendenziale del rapporto deficit/PIL pari al 5,1% nel 2006, ben al di sopra del 3,8% previsto a suo tempo dalla Commissione europea e fatto proprio dal Governo.

Anche la **Corte dei Conti** - in sede di audizione parlamentare sulla legge finanziaria per il 2006 - ha giudicato con severità le politiche finanziarie e di bilancio degli ultimi anni, evidenziando soprattutto l'assoluta incapacità previsionale del governo e la generalizzata inattendibilità degli effetti stimati per ciascuna delle politiche finanziarie adottate.

In particolare, le misure di entrata poste a copertura della Finanziaria 2005 si sono dimostrate del tutto inconsistenti e irrealistiche, rivelando in modo inoppugnabile la "scopertura" finanziaria del cosiddetto "secondo modulo" della riforma fiscale del governo.

Infatti, il gettito da dismissioni immobiliari stimato dalla Finanziaria 2005 in 7 miliardi di euro, a soli tre mesi dalla fine dell'anno risulta ammontare a meno di 600 milioni di euro(!), con un errore di stima superiore al 91% ...

Quanto alle misure di contenimento della spesa, la Corte dei Conti ha chiaramente evidenziato come uno dei cardini della finanziaria per il 2005, il tetto del 2% alla spesa delle pubbliche amministrazioni (P.A.), si sia stato dimostrato del tutto inefficace.

D'altronde, come certificato dallo stesso Ministero dell'economia nel DPEF, dopo essersi mantenute per anni intorno al 37,5% del PIL le spese correnti primarie delle amministrazioni pubbliche dal 2001 non hanno fatto che aumentare, raggiungendo nel 2004 il 39,3%.

In questo contesto, il **disegno di legge finanziaria per il 2006**, presentato alle Camere il 29 settembre 2005, non solo non è valso a fugare gli allarmi sui conti pubblici, ma li ha addirittura amplificati.

In termini di politiche attive per lo sviluppo e per il sostegno delle famiglie, il testo presentato al Parlamento - per esplicita ammissione del Governo - era solo un guscio vuoto da riempire in corso d'opera con il consueto Maxi emendamento "pigliatutto", in modo da prolungare al massimo la difficile mediazione politica interna al Governo su questi temi, a spese delle prerogative di controllo e valutazione del Parlamento. Il Maxi emendamento è stato infatti presentato dal Governo solo al termine dell'esame in prima lettura svolto dal Senato, dopo un mese e mezzo di lavori parlamentari su un testo del tutto provvisorio e lacunoso.

Se a questa pratica il Governo ci ha abituato fin dall'inizio della legislatura, la novità assoluta che ha caratterizzato questa sessione di bilancio è la variazione in corso d'opera degli stessi presupposti contabili della manovra finanziaria.

In modo del tutto inedito, con un **emendamento del Governo al disegno di legge di bilancio si sono modificati - per ben 5 miliardi di euro - gli stessi valori tendenziali su cui era stata costruita la manovra per il 2006.**

La correzione di bilancio da 11,5 miliardi di euro (pari a circa 0,8% del PIL), che doveva corrispondere all'obiettivo di rientro del *deficit* imposto dall'Europa, si è da subito dimostrata insufficiente a causa del "buco" da circa 5 miliardi di euro per l'anno 2005, derivante dai mancanti incassi da dismissioni immobiliari, incredibilmente emerso dal bilancio tendenziale solo dopo l'impostazione della manovra per il 2006.

Per porre rimedio a questo pasticcio, il Governo ha quindi dovuto per un verso correggere l'entità della manovra per il 2006 e, per altro verso, varare un'ulteriore "**manovrina correttiva**" (sic!) per il 2005 affidata ad un nuovo decreto-legge, a ulteriore smentita della credibilità e dell'efficacia delle politiche di controllo dei conti pubblici adottate dal Governo.

Nessuna garanzia di efficace controllo della spesa pubblica può infatti ricavarsi dalla sostanziale reiterazione della fallimentare "politica dei tagli" indifferenziati, oggi più che mai scaricati sulle autonomie territoriali (comuni, province, regioni) attraverso un'ennesima revisione del "Patto di stabilità interno".

Infine, la credibilità e l'efficacia delle politiche di bilancio passa anche e soprattutto attraverso la qualità e l'incisività delle politiche per lo sviluppo.

Su questo fronte, a spegnere ogni speranza sono i risultati di un'intera stagione di governo all'insegna di "**riforme-manifesto**" mai realizzate (liberalizzazioni, professioni, federalismo fiscale, modernizzazione infrastrutturale, riqualificazione della politica industriale e energetica, ecc.), "**riforme-dissesto**" che rischiano piuttosto di dissestare e squilibrare ulteriormente i settori che pretenderebbero di riformare (tra le altre, la riforma dei cicli scolastici e dello stato giuridico della docenza universitaria), e infine "**riforme scariche**" in quanto dimostratesi in concreto prive dell'atteso impatto sui soggetti destinatari (in primo luogo, la riforma dell'IRPEG e la riforma del mercato del lavoro).

Se anche vi fossero, nella legge finanziaria per il 2006, politiche per lo sviluppo finalmente adeguate alle domande di crescita e modernizzazione del Paese, queste non potrebbero ormai bastare a recuperare in tempo utile i numerosi *deficit* di

competitività che ci separano dagli obiettivi che l' **Agenda di Lisbona** ha fissato (fin dal 2000!) per l'anno 2010.

In compenso, per non correre questo rischio, il governo non solo ha ancora una volta omesso di indicare espressamente le politiche idonee ad avviare la convergenza verso gli obiettivi di competitività europei, ma per la prima volta ha destinato a tale generico fine (peraltro mai prima considerato) una dotazione finanziaria tanto tardiva quanto fittizia: 3 miliardi di euro derivanti dalle "eventuali" (sic!) maggiori entrate da dismissioni immobiliari!

Considerato che delle entrate da dismissioni previste nello scorso anno - come ricordato dalla Corte dei Conti - se ne sono davvero incassate meno del 9%, non si può che concludere che si tratta solo di una provocazione nei confronti delle imprese, dei cittadini e dell'Europa ...

2. La manovra in più mosse per il 2006. Il disegno di legge finanziaria, il decreto fiscale e il maxiemendamento "pigliatutto"

Come già nelle due scorse sessioni di bilancio, anche quest'anno il disegno di legge finanziaria, nel testo presentato dal Governo al Parlamento, deve ritenersi uno strumento secondario, privo di vero rilievo politico, in quanto solo "indicativo" delle opzioni definitive.

La perdita di centralità della legge finanziaria, cominciata dall'inizio dell'attuale legislatura, si conferma anche questa volta, per diversi ordini di ragioni:

- a) la contestuale adozione di un atto di decretazione d'urgenza, il **decreto-legge fiscale n. 203 del 2005**, che - con la collaudata tecnica delle "coperture a scavalco" - entra a far parte a tutti gli effetti della manovra di bilancio per il 2006, senza tuttavia costituire un provvedimento tecnicamente "collegato" alla legge finanziaria (le Commissioni competenti hanno negato la richiesta di collegamento);
- b) a pochi giorni dalla presentazione della legge finanziaria alle Camere, l'aggiunta *in extremis* di un ulteriore decreto-legge - la cosiddetta "**manovrina correttiva**" da 2 miliardi di euro - finalizzato a correggere i saldi per il 2005, evidentemente fuori controllo, a dimostrazione della credibilità ormai nulla della cornice finanziaria posta alla base della manovra per il 2006;
- c) la riproposizione di tecniche "automatiche" di taglio della spesa pubblica (vedi il tetto del 2% della Finanziaria 2005) che non solo si sono dimostrate del tutto inefficaci (la spesa corrente è cresciuta a ritmi perfino più elevati), ma - per come tecnicamente realizzate - hanno stravolto l'istituto della legge finanziaria, con l'inserimento in essa di misure e operazioni tipiche della legge di bilancio. Il risultato di tale confusa gestione delle politiche di bilancio ha ridotto fino a livelli inaccettabili la trasparenza e leggibilità dei bilanci dello Stato, per di più limitando fortemente l'iniziativa emendativa del Parlamento;
- d) infine, la presentazione al Senato di un **Maxiemendamento** sul quale è stata posta la questione di fiducia, cui seguiranno verosimilmente altri maxiemendamenti e altri voti di fiducia, destinati a vanificare o quanto meno svilire il lavoro di esame nel frattempo svolto dal Parlamento.

In altri termini, quella che si configura per il 2006 è dichiaratamente una manovra finanziaria in (almeno) tre mosse:

1. il disegno di **legge finanziaria** (presentato al Senato in prima lettura), recante le misure per il controllo della dinamica del debito e del *deficit*, tanto più rilevanti dopo il recente e durissimo giudizio dell'Ecofin sulle nostre politiche finanziarie e di bilancio, che ha dato l'avvio ad una procedura di infrazione per *deficit* eccessivo nei confronti dell'Italia. In particolare, la raccomandazione ECOFIN del 12 luglio 2005 ha imposto all'Italia la correzione in senso peggiorativo di tutti i risultati di *deficit* e debito pubblico certificati dal governo dal 2001 ad oggi, nonché l'obbligo di approntare misure per il rientro del disavanzo eccessivo attraverso una correzione pari ad almeno lo 0,8% del PIL per ciascuno degli 2006 e 2007;
2. un **decreto-legge** cosiddetto "fiscale" cui sarebbe affidata la realizzazione del programma per la competitività e lo sviluppo (**D.L. n. 203/2005**). A questo proposito non può che rilevarsi come la leva fiscale, cui questo governo aveva attribuito un ruolo determinante per l'atteso innesco della ripresa economica, dopo i risultati pressoché nulli conseguiti attraverso le riforme dell'IRPEG e dell'IRPEF si è infine spostata - ancorché tardivamente e in misura limitata - verso uno degli strumenti da tempo indicati dai gruppi del Centrosinistra come prioritari: la riduzione del cuneo contributivo in funzione di contenimento del costo del lavoro;
3. infine, il **Maxiemendamento** al disegno di legge finanziaria presentato dal Governo al Senato, che doveva finalmente indicare le politiche per le famiglia fino ad allora "rimaste in bianco" per mancanza di accordo politico interno al Governo e che, invece, è risultato una versione ancora provvisoria del testo definitivo, considerate le critiche venute dalla stessa maggioranza alla limitazione dell'assegno per i nuovi nati ai soli bambini nati nell'anno 2005: una scelta che evidenzia il carattere meramente propagandistico ed elettorale di una misura che non può in nessun modo considerarsi un incentivo alla natalità e alla programmazione familiare, riguardando solo le famiglie che hanno già deciso di avere un bambino.

È la conferma dell'assoluta incapacità di elaborare qualunque prospettiva riformatrice dopo i conclamati fallimenti di un'intera stagione di governo. In tal senso, è assieme desolante e indicativo il fatto che tali lacune e incertezze riguardino non già aspetti marginali e accessori della Finanziaria 2006, ma addirittura le misure in favore della famiglia e in generale l'intera componente "sociale" della manovra finanziaria ...

Se alla confusa sovrapposizione di tecniche e strumenti normativi per l'attuazione delle manovre finanziarie annuali il Governo Berlusconi ci ha ormai abituato, la vera novità assoluta di questa sessione di bilancio è l'evanescenza perfino del quadro di finanza pubblica di riferimento per la manovra 2006, nonché l'inedita sequela di documenti e provvedimenti che ha definitivamente minato la credibilità e leggibilità dei documenti di bilancio.

Dall'inizio della sessione di bilancio, il Governo ha infatti presentato nell'ordine:

- 29 settembre 2005: il disegno di legge finanziaria, il bilancio dello Stato a legislazione vigente per il 2006 e la prima sezione della Relazione previsionale e programmatica;
- 30 settembre 2005: il decreto legge n. 203, contenente la parte fiscale della manovra per il 2006;
- 17 ottobre 2005: il decreto legge n. 211 con misure correttive per il 2005;
- 28 ottobre 2005: un emendamento al bilancio a legislazione vigente con una correzione del tendenziale 2006;
- 30 ottobre 2005: la seconda sezione della Relazione previsionale e programmatica (Rpp) con il quadro complessivo della manovra 2006;
- 8 novembre 2005: un emendamento al decreto-legge fiscale n. 203 (che ha incorporato anche i contenuti del decreto-legge n. 211), sul quale è stata posta la fiducia al Senato;
- 9 novembre 2005: un emendamento al disegno di legge finanziaria, sul quale è stato richiesto un nuovo voto di fiducia al Senato.

Questa serie di interventi dovrebbe servire a **rispettare gli obiettivi** sul disavanzo: 4,3 per cento del Pil nel 2005 e 3,8 per cento nel 2006. Ma una valutazione del realismo di questi obiettivi è resa molto difficile dal modo in cui vengono presentate le cifre delle

misure che compongono la manovra e il loro impatto sul conto della Pubblica amministrazione.

2.1 Il decreto-legge come parte della manovra finanziaria. Quando la copertura della Finanziaria viaggia su un altro binario

L'inserimento nella manovra di bilancio della decretazione d'urgenza suscita preoccupazione e perplessità sotto almeno tre profili.

In primo luogo, manifesta e conferma la lesione operata da questo Governo sulla disciplina del bilancio dello Stato.

Si ricorda, in proposito, che la legge 208 del 1999, abolendo il provvedimento collegato di sessione, aveva ridotto gli strumenti della decisione di bilancio a due (progetto di bilancio e disegno di legge finanziaria), creando le premesse per una discussione ordinata, predeterminata nei tempi e nei modi dai regolamenti parlamentari (ripartizione tra commissione bilancio ed assemblea del tempo a disposizione, analisi preventiva obbligatoria dei testi da parte della commissione bilancio, limiti contenutistici stringenti e così via): è ben vero che questo meccanismo era ancora imperfetto e necessitava ulteriori affinamenti; ma quanto accaduto nelle ultime tre sessioni di bilancio ha sconvolto ogni regola.

Ancora, deve essere considerato che l'inserimento dello strumento del decreto legge all'interno della sessione di bilancio produce due rilevanti distorsioni di ordine procedurale:

- l'iter di approvazione del disegno di legge di conversione del decreto legge sovrappone al procedimento disciplinato dal Regolamento per la decisione di bilancio un altro procedimento speciale, quello per la conversione, già molto stressato da una prassi caratterizzata dall'abuso dello strumento e dalla "ghigliottina", che ne comprime oltre ogni ragionevolezza i tempi dell'esame;
- inoltre, viene meno il coinvolgimento della Commissione bilancio in sede referente (il provvedimento è stato assegnato alla Commissione finanze respingendo la richiesta, avanzata dalle opposizioni, di esame congiunto) e il

vaglio preventivo obbligatorio delle proposte emendative da parte della Commissione (potranno infatti essere presentati emendamenti direttamente in assemblea, anche se non preventivamente respinti dalla commissione).

Infine, appare evidente che un atto di decretazione d'urgenza contestuale alla presentazione del disegno di legge finanziaria e dichiaratamente collegato alla manovra di bilancio per il 2006 non presenta alcuno dei requisiti di necessità e di urgenza previsto dall'articolo 77 della Costituzione. E la stragrande maggioranza delle disposizioni non contengono alcun requisito di necessità ed urgenza, a partire dalla disposizione più rilevante del decreto in discussione, quella relativa al contrasto dell'evasione. Al di là di tutto, e al di là delle dichiarazioni del Governo è evidente che l'unica urgenza del decreto sta nella necessità di reperire una copertura per il disegno di legge finanziaria, sottraendo alla sua sede naturale la valutazione politica delle scelte effettuate.

Nel merito, i punti di attacco sui quali si concentra il decreto-legge fiscale per il reperimento delle risorse necessarie alla copertura della manovra per il 2006 sono (per la descrizione di merito, vedi Nota illustrativa su A.S. 3617):

- un rilancio delle "supposte" **politiche di contrasto dell'evasione fiscale**, che dovrebbe recare un beneficio per addirittura 3 miliardi di euro al saldo netto da finanziare per l'anno 2006, che si riducono ad appena 300 milioni (!) se si passa dalla previsione di competenza a quella di cassa, con ciò dimostrando come lo stesso governo confidi di recuperare al più un decimo delle maggiori imposte accertate... Si tratta - come evidente - di una copertura del tutto irrealistica e velleitaria, dopo la lunga serie di concordati e condoni fiscali tombali che ha segnato l'intera stagione di governo, che diventa addirittura evanescente dopo l'annuncio della possibile estensione del concordato fiscale agli anni 2003 e 2004 ai fini di correzione dei saldi per il 2005;
- la **pubblicizzazione del sistema di riscossione**, secondo una disciplina che prevede la cessazione, a partire dall'1 ottobre 2006, del sistema di affidamento in concessione del Servizio nazionale della riscossione, le cui funzioni sono attribuite all'Agenzia delle entrate affinché le eserciti per il tramite di una nuova società, denominata "Riscossione s.p.a.", che verrà costituita dall'Agenzia stessa e dall'INPS.
- infine, la previsione di una "**stretta**" **fiscale su banche e assicurazioni**.

Il risultato è la complessa sovrapposizione, nello schema di copertura della manovra finanziaria per il 2006, di disposizioni riconducibili al disegno di legge finanziaria e al decreto-legge fiscale, come evidenziato dalla tabella seguente.

Tabella 2 - La manovra originaria per il 2006 tra Finanziaria e D.L. fiscale.

Gli effetti sull'indebitamento netto

(in milioni di euro)

<i>Descrizione</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>Fonte</i>
A) MANOVRA NETTA (originaria correzione pari a 0,8% del PIL + successiva correzione del tendenziale effettuata con il Maxi emendamento)				
TOTALE A)	11.500,0	11.911,0	12.322,0	
B) Interventi "ordinari" - Eccedenze di Spesa, proroghe fiscali e altre misure (articolato e tabelle finanziaria)				
Eccedenze di Spesa	589,0	380,0	380,0	LF art.67 c.7
Proroghe e agevolazioni fiscali (minore entrata)	1.216,5	366,1	115,7	LF art.21
Debito sommerso ex min.finanze	170,0	200,0	200,0	LF art.12
Fondo utilizzo giacenze Tesoreria	50,0	100,0	170,0	LF art.9
Agenzie fiscali	0,0	104,5	107,7	LF 15
Contratto programma poste	40,0	40,0	40,0	LF 18
Agecontrol	5,6	0,0	0,0	LF art.58
Pubblico Impiego	526,4	524,8	524,8	LF art.26-27-32-33-34 e35
Interventi Sanità	60,0	60,0	60,0	LF art. 38 e 39
Fondo pubblica sicurezza	100,0	0,0	0,0	LF art.7
LSU scuola	50,0	50,0	50,0	LF 34
Altri interventi correnti	3,5	3,5	3,5	LF 59 e 63
Interventi in conto capitale	196,0	296,0	503,0	LF 7, 16, 17, 20, 21, 60, 63
<i>Impatto variazioni tabelle LF</i>	<i>993,0</i>	<i>1.325,1</i>	<i>2.545,3</i>	
TOTALE B)	4.000,0	3.450,0	4.700,0	
C) Interventi "straordinari" - Famiglia e Sviluppo				
Previdenza complementare	154,0	347,0	424,0	DL art.8
Previdenza totalizzazione	160,0	160,0	160,0	DL art.11
5 per mille volontariato e ricerca	0,0	70,0	130,0	LF art.45
Fondo Famiglia e sviluppo	1.140,0	0,0	0,0	LF art.44
Fondo Adozioni e tutela infanzia	7,0	10,0	12,0	LF art.47

Riduzione costo-lavoro Cuneo contributivo (minore entrata)	1.996,0	1.556,0	1.829,0	LF art.51
Soppressione brevetti (minore entrata)	40,0	28,9	33,8	LF art.48
Distretti (minore entrata)	50,0	50,0	50,0	LF art.53
Finanziamento agenda Lisbona	3.000,0	0,0	0,0	LF 50
Altri interventi	43,0	38,0	167,2	
TOTALE C)	6.590,0	2.259,9	2.806,0	
TOTALE MANOVRA LORDA (A+B+C)	22.090,0	17.620,9	19.828,0	
COPERTURE				
Maggiori entrate	7.678,0	4.294,8	4.381,9	
Autofinanziamento Authorities	65,6	68,5	68,5	LF art.14
Indeducibilità minusvalenze	0,0	350,0	200,0	LF 41
Tasse sulle reti	800,0	800,0	900,0	LF 42
Rivaluazione delle sanzioni	100,0	200,0	200,0	LF 43
Rivaluazione beni ed aree edificabili imprese	912,4	0,3	18,4	LF 64
Giochi, scommesse e tabacchi	710,0	970,0	1.023,0	LF 66
Dismissioni	3.000,0	0,0	0,0	LF 50
Effetti del D.L. 203/05	2.090	1.906	1.972	
<i>di cui: Lotta all'evasione</i>	325	496	496	
<i>Incremento riscossioni</i>	300	450	780	
<i>Banche e assicurazioni</i>	1.317	668	620	
Minori spese	14.450,7	12.969,7	15.019,7	
Bilancio dello stato	5.610,0	6.685,0	8.785,0	Tabella 4 ottobre
Consumi intermedi	1.445,0	1.445,0	1.445,0	LF 3
Altre spese correnti	505,0	605,0	705,0	LF 2,3,6,10,65
Fondo trasferimenti correnti alle imprese	1.150,0	1.150,0	1.150,0	LF 5
Investimenti fissi lordi (conto capitale)	360,0	750,0	1.100,0	LF 4
Fondo flessibilità capitale	5,0	10,0	15,0	LF 6
<i>Impatto variazioni tabelle LF</i>	<i>2.145,0</i>	<i>2.725,0</i>	<i>4.370,0</i>	
Sanità	2.500,0	2.500,0	2.500,0	LF 37
Patto stabilità interno	3.120,0	3.200,0	3.250,0	LF 22
Pubblico Impiego	984,7	984,7	984,7	LF 28,29,30 e 31
Regolazione flussi di tesoreria	2.236,0	-400,0	-500,0	LF 8
TOTALE COPERTURE	22.128,7	17.264,5	19.401,6	

3. La legge finanziaria per il 2006

A complicare l'originario intreccio normativo tra legge finanziaria e decreto-fiscale è intervenuto - come ricordato - un aggiustamento in corso d'opera del tendenziale per il 2006, che ha significativamente mutato l'entità e la natura della manovra finanziaria inizialmente prevista dal Governo. L'emendamento al bilancio a legislazione vigente presentato dal Governo al Senato il 28 ottobre 2005 ha infatti introdotto due modifiche: una riduzione di 5 miliardi di euro degli incassi da vendite di immobili e un aumento di 1 miliardo di euro dei dividendi attesi da Eni ed Enel.

Di nuovo, si tratta di modifiche che toccano materie il cui quadro doveva essere ben noto un mese prima, al momento della definizione della manovra. Riguardo agli immobili, la Corte dei Conti aveva largamente segnalato come la previsione iniziale (6 miliardi di euro) migliorasse in modo del tutto irrealistico il disavanzo tendenziale. Riguardo ai maggiori dividendi da Eni ed Enel le perplessità sono analoghe.

In ogni caso, queste modifiche hanno peggiorato il tendenziale (implicito, perché ci si è guardati bene dal presentarne una versione aggiornata), rendendolo più realistico, e richiesto nuove misure correttive per complessivi 4.180 milioni di euro, di cui 2.680 milioni provenienti da aggravii di imposte per le società e 1.500 milioni da riduzioni di trasferimenti ad Anas e Ferrovie.

La *tabella 3* riassume il contenuto della manovra dopo queste modifiche.

Tabella 3 - La manovra di finanza pubblica per il 2006 (milioni di euro)

	2006	2007	2008
MINORI SPESE			
Amministrazioni centrali (Consumi intermedi, investimenti, personale)	2.595	2.845	2.923
Amministrazioni locali (Patto di stabilità, sanità, personale)	6.093	6.165	6.222
Investimenti e trasferimenti a imprese pubbliche	5.251	2.710	2.965
Tabelle Legge Finanziaria	1.526	1.825	1.825
<i>TOTALE</i>	15.465	13.545	13.935

MAGGIORI ENTRATE			
Imposte sulle società	5.932	3.905	4.060
Giochi e tabacchi	690	970	1.023
Riscossione, evasione, sanzioni	785	1.217	1.584
<i>TOTALE</i>	7.407	6.092	6.667
TOTALE COPERTURA FINANZIARIA	22.871	19.637	20.602
NUOVI INTERVENTI			
Fondo famiglia e sviluppo	1.140	0	0
Cuneo contributivo	1.996	1.556	1.829
Proroga agevolazioni fiscali	1.217	366	116
Eccedenze di spesa	589	380	380
Altre minori entrate e maggiori spese	1.501	2.184	2.764
<i>TOTALE</i>	6.443	4.486	5.089
RIDUZIONE DISAVANZO	16.429	15.150	15.513

Anche dopo le modifiche introdotte al Senato, la Finanziaria resta comunque insufficiente a garantire l'obiettivo di deficit del 3,8% per l'anno 2006. Come riconosciuto dagli istituti finanziari indipendenti, il disavanzo 2006 viaggia in realtà verso il 4,5%.

3.1. I contenuti generali degli interventi e le (finte) risorse di copertura. La reiterazione fallimentare della "politica dei tetti"

Nel merito, i contorni del disegno di legge finanziaria si presentano indeterminati e incerti, sia in termini di specificazione delle singole politiche, sia sul piano dell'effettiva incidenza di esse sui saldi di bilancio.

La persistente incertezza sui contenuti e sugli stessi presupposti macroeconomici di quest'ultima legge finanziaria è tanto più grave e inaccettabile in quanto il Paese si trova quest'anno sotto procedura comunitaria di infrazione per deficit eccessivo; una

circostanza che avrebbe imposto da parte del governo ben altra serietà e responsabilità nella definizione della nuova manovra finanziaria.

Lungi dal puntare su un netto mutamento della qualità delle politiche di bilancio adottate fino ad oggi, l'unica indicazione che il governo ha ritenuto di trarre dal monito dell'Europa è quella - meramente "quantitativa" - della correzione del deficit nella misura di 11,5 miliardi di euro, nel quadro di un programma di calo progressivo del rapporto *deficit*/PIL fino al 3,8% nel 2006 e al 2,8% nel 2007.

Anche tale sforzo, tuttavia, rischia di risultare già insufficiente alla luce delle stime più recenti. Le analisi del Fondo monetario indicano infatti un disavanzo tendenziale (in assenza dunque degli interventi correttivi previsti dalla legge finanziaria) ormai pari al 5,1% del PIL, cioè quasi 6 miliardi in più di quelli previsti dal Governo.

Nel 2006, quindi, quando anche la manovra correttiva avesse pieno successo, il disavanzo si attesterebbe al 4,3%, ben al di sopra dell'obiettivo di convergenza, lasciando in eredità al prossimo governo l'onere di mantenere gli impegni assunti con l'Europa attraverso manovre ancora più pesanti per il Paese e l'economia nazionale.

In concreto, il disavanzo tendenziale rischia di risultare perfino più elevato di quello stimato dal Fondo monetario, per effetto del vistoso sovradimensionamento delle previste entrate da dismissioni immobiliari.

In aggiunta alla componente correttiva pari a circa 16 miliardi di euro (11,5 miliardi di correzione originaria cui si sono aggiunti circa 4,5 miliardi di correzione successiva), la manovra prevede un insieme di interventi onerosi per circa 7,5 miliardi di euro, solo una parte dei quali può essere ricondotta a "politiche per lo sviluppo".

Ben 4 miliardi di euro sono infatti ascritti alla copertura dei cosiddetti "oneri inderogabili", tra cui figurano quelle "eccedenze di spesa" che il "decreto taglia-spesa" (D.L. n. 194 del 2002) ha introdotto come misura "virtuale" di contenimento della spesa (che in larga parte si riduce ad un trasferimento degli oneri all'anno successivo).

Nel complesso, dunque, **la manovra lorda per il 2006 ammonta a circa 23,5 miliardi di euro**, tra maggiori spese e minore entrate riconducibili complessivamente al disegno di legge finanziaria e al decreto-legge fiscale, secondo la seguente ripartizione:

- 9,7 miliardi di minori spese correnti;
- 4,6 miliardi di minori spese in conto capitale;

- 4,7 miliardi di maggiori entrate.

In modo del tutto improprio, se non intenzionalmente ingannevole, il governo indica come compresi nella manovra quelli che qualifica "ulteriori interventi per lo sviluppo" per circa 3 miliardi di euro destinati alla realizzazione degli interventi per il raggiungimento degli obiettivi della cosiddetta **Agenda di Lisbona**: gli obiettivi di crescita e sviluppo individuati dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, che avrebbero dovuto fare dell'Europa "l'economia più competitiva del pianeta" entro il 2010.

A questo proposito, è appena il caso di notare quanto tardivo e inconsistente risulti l'impegno del Governo su questo fronte, considerati il tempo trascorso invano senza alcuna specifica iniziativa in proposito.

Ma l'inadempienza e insipienza finora manifestata dal Governo diventano addirittura provocatorie con questa legge finanziaria, giacché **i 3 miliardi di euro per l'Agenda di Lisbona semplicemente non esistono**, essendo condizionati alla realizzazione niente di meno che di extra proventi da dismissioni immobiliari per almeno lo stesso importo, cioè di maggiori incassi per almeno 3 miliardi di euro...

Per avere una misura del clamoroso *bluff* del Governo sull'Agenda di Lisbona, a spese dei cittadini, delle imprese e dell'Europa, basti ricordare quanto rilevato dalla Corte dei Conti in sede di audizione parlamentare: a fronte dei 7 miliardi di euro da dismissioni immobiliari previsti dall'ultima legge finanziaria per l'anno 2005, a pochi mesi dalla fine dell'anno risultano incassati meno di 600 milioni di euro, con un errore di stima superiore al 90%!

Tra l'altro, l'insuccesso dell'operazione di cartolarizzazione Scip2 (per la quale in aprile si è dovuto riclassificare il debito, visto l'andamento negativo delle vendite) rende quanto meno difficile ipotizzare una nuova operazione di cartolarizzazione per anticipare gli incassi da dismissioni, a meno di riconoscere un elevatissimo premio di rischio agli investitori.

Si figuri, questo contesto, quale spazio può esserci per gli extra-proventi

Per di più, alla manifesta inconsistenza delle risorse indicate dalla legge finanziaria per le politiche europee di competitività e di sviluppo si aggiunge l'assoluta mancanza di qualunque esplicita determinazione circa le politiche da perseguire prioritariamente per la "centratura" dei numerosi obiettivi di sviluppo indicati dall'Agenda di Lisbona. Tra

gli altri, quello che ci vede nella posizione più arretrata in Europa, secondi solo alla Grecia: la crescita della partecipazione al lavoro delle donne, ferma in Italia al di sotto del 40%(!), a fronte di un traguardo europeo pari al 60% entro il 2010.

Quanto alle altre coperture finanziarie, tra le **minori spese** figurano 6,2 miliardi concernenti i Ministeri, di cui la parte più cospicua, circa 2,5 miliardi, deriva da tagli ai trasferimenti correnti alle imprese private e pubbliche. Ricompare poi un taglio dei consumi intermedi (gli acquisti di beni e servizi) per 1,5 miliardi di euro, con una riduzione superiore al 10 per cento della spesa per questa voce.

È la riproposizione, in altra forma, della medesima politica di bilancio che ha segnato l'intera legislatura con risultati fallimentari, iniziata con il decreto taglia-spese del 2002 (D.L.194/2002) e arrivata fino alla Finanziaria 2005 con l'adozione della cosiddetta "regola del 2%" (o "metodo Gordon Brown") per il contenimento della crescita della spesa pubblica.

Si trattava di una politica di tagli "ciechi" e indifferenziati che ha finito per colpire indiscriminatamente tutti i capitoli di bilancio, con effetti del tutto casuali e irrazionali; in altri termini, la rinuncia ad adottare qualunque politica, in nome di un controllo meramente contabilistico sulla spesa, per di più completamente inefficace (come si è poi dimostrato in concreto, al punto da indurre il Governo ad abbandonare questa tecnica nell'attuale finanziaria).

Tali politiche hanno infatti determinato per i Ministeri un taglio del 30% delle spese nel 2005, senza tuttavia recare alcun concreto beneficio per i saldi di finanza pubblica, a giudicare dai risultati esposti dalla Corte dei conti per il primo semestre 2005: rispetto all'anno precedente le erogazioni di cassa per i consumi intermedi dei Ministeri sono cresciute del 10% e per gli investimenti del 9,3%.

Nel mondo dell'economia reale, nessuno penserebbe di poter ridurre progressivamente le spese di funzionamento di una struttura produttiva lasciandone immutati la dimensione e i compiti. Nel mondo della finanza pubblica - secondo il governo Berlusconi - questo è evidentemente possibile, con un tratto di penna sulle spese previste dalla legge finanziaria.

A fronte dell'aleatorietà e inconsistenza delle maggiori entrate previste dalla manovra per il 2006 (affidate in larga parte a operazioni fittizie), **i previsti tagli alla sanità (2,5**

miliardi) e agli enti locali (3,1 miliardi) sono invece del tutto reali e immediatamente realizzabili, in quanto agiscono direttamente sui trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Quanto alla congruenza e alla sostenibilità di questi tagli - destinati a riverberarsi direttamente sui livelli delle prestazioni sanitarie e sociali essenziali erogate ai cittadini rispettivamente dal Sistema sanitario nazionale e dagli enti locali - il governo non sembra avere effettuato alcuna valutazione concreta

Per quanto risulta, infatti, anche nel 2005 la sanità produrrà un disavanzo sommerso di circa 4 miliardi di euro. Il taglio per il 2006 andrebbe, quindi, ad incidere sulla proiezione di una spesa che già nel 2005 si è rivelata insufficiente, con l'effetto di aggravare in misura insostenibile i fronti di emergenza già aperti, e di aprirne di nuovi, in tempi ravvicinati.

Quanto alle **maggiori entrate**, esse provengono per 1.100 milioni dalla svalutazione dei crediti delle banche, 900 milioni dalla rivalutazione dei beni di impresa, 800 milioni dalla cosiddetta "tassa sui tubi" (successivamente modificata dal governo), 600 milioni da giochi e scommesse. Sulla partecipazione degli enti locali all'accertamento delle imposte erariali e sulle misure di contrasto dell'evasione (nel complesso a quest'ultima voce si possono attribuire circa 650 milioni) si può solo dire che si tratta di misure indefinite, dagli effetti a dir poco incerti.

In definitiva, a questo primo livello di analisi, si può solo rilevare come allo stato attuale questa manovra, anziché migliorare, peggiora senz'altro il disavanzo, rendendo sempre più fragile e vulnerabile la condizione del Paese reale.

La vacua retorica della "Finanziaria per lo sviluppo" tentata *in extremis* dal Governo per recuperare qualche consenso elettorale rischia di costare molto cara in termini di equilibrio dei conti, peraltro con effetti molto dubbi sulla crescita economica che non si sostiene aumentando l'incertezza sul futuro. Maggiori vantaggi per l'economia verrebbero se ci si limitasse a ridurre il disavanzo e si riuscisse a farlo. Sarebbe un atto di responsabilità da parte dei beneficiari (effettivi o potenziali) di questi interventi.

3.2 Le cosiddette "politiche per lo sviluppo"

Con un quadro di copertura finanziaria così confuso, che non garantisce affatto nemmeno i 16 miliardi di euro di riduzione del disavanzo, a maggior ragione aleatorie devono ritenersi le previste **misure per lo sviluppo e l'equità**, destinate rispettivamente alle imprese e alle famiglie.

Di tali misure, solo la componente per le **imprese** è stata fin dall'inizio esplicitata, nella forma della riduzione del **cuneo fiscale** sul costo del lavoro per circa un punto percentuale (pari a circa 2 miliardi di euro).

Quanto alle politiche per le **famiglie**, queste sono rimaste "nella penna del Governo" fino alla presentazione al Senato del Maxiemendamento. Anch'esso, tuttavia, non è valso a fissare la parola definitiva del Governo su questo punto, considerato che una parte della maggioranza ha subito dichiarato insufficienti le misure in esso previste.

3.2.1. Il "bonus-bebè" per le famiglie, tra demagogia ed elemosina

In materia di politiche familiari la rotta del Governo Berlusconi è stata tanto ondivaga quanto breve in linea d'aria: alla fine della legislatura si può ben dire che non ha portato molto più in là del riconoscimento di qualche estemporanea elemosina.

La Finanziaria 2006 sembra rispettare in pieno la tradizione del Governo: i cambiamenti di rotta si susseguono un giorno dopo l'altro e ancora una volta il tema cruciale delle politiche sociali è affidato solo all'estemporanea creatività degli estensori dei diversi testi. Come risultato di questo prolungato vuoto di politiche sociali strutturali, la situazione delle famiglie ha subito negli ultimi anni un drammatico peggioramento

Il citato rapporto dell'ISTAT sulla povertà ha evidenziato la crescente correlazione, soprattutto al Mezzogiorno, tra povertà e numero dei figli a carico delle famiglie.

In media quasi un quarto delle famiglie risulta povero, ma nel Sud la quota sale a oltre un terzo di quelle residenti. In genere è povero il 22,7% delle coppie con tre o più figli_e

il 18,5% delle famiglie con membri aggregati, ma nel Mezzogiorno se i figli minori sono tre o più l'incidenza della povertà raggiunge addirittura il 41% !

A fronte di ciò, il cosiddetto "pacchetto sociale" della Finanziaria 2006 - introdotto con il Maxi emendamento solo al termine dell'esame al Senato - non solo non coglie l'estensione e la natura dei nuovi fronti di emergenza sociale, ma trascura completamente anche il problema della nuova crescita del divario territoriale, che ha ripreso a frantumare il tessuto sociale del Paese.

Nel Maxi emendamento votato al Senato è infatti ricomparso il **bonus di 1.000 euro una tantum** - già introdotto per soli 11 mesi dalla Finanziaria 2004 - per ogni bambino nato nell'anno in corso (2005), cui si aggiunge quest'anno un ulteriore **contributo di 160 euro** per ogni figlio con meno di tre anni.

Come nella versione precedente del "*bonus-bebè*", si tratta di contributi riconosciuti solo in via temporanea per un importo uguale per tutte le donne, a prescindere dal livello di reddito personale o familiare. In tal senso, considerato il forte differenziale di reddito tra le aree del Paese, si tratta di trasferimenti monetari destinati ad accrescere lo squilibrio sociale tra il Nord e il Sud.

Inoltre, a prescindere dall'inequità relativa di un incentivo economico non graduato sulle effettive esigenze della famiglia, la limitazione temporale della misura non può aver determinato alcun sostanziale mutamento nella pianificazione delle famiglie circa le scelte di natalità. Nessuna coppia può aver fatto concreto affidamento su un contributo straordinario di 1.000 euro, corrispondente a un'integrazione del reddito annuo pari a meno di un terzo della spesa media mensile di una famiglia con tre e più figli (pari a 2.935 euro mensili, secondo l'ultimo rapporto ISTAT), cioè un trentaseiesimo del reddito annuale (!).

Si tratta solo di una goccia - peraltro temporanea - nel mare della spesa annuale delle famiglie. Pur cogliendo uno dei punti chiave della crisi della natalità che affligge in forme del tutto peculiari la società italiana (la difficoltà delle coppie a sostenere gli oneri di un secondo figlio), questa tipologia di incentivo è ben lungi dall'offrire alle famiglie una risposta minimamente adeguata, specialmente nel Mezzogiorno dove è più vasto il bisogno di servizi alla persona che il sistema pubblico non è in grado di soddisfare.

Lo dimostrano i dati relativi alle variazioni del tasso di fecondità registrate negli ultimi anni. Se è vero che il tasso di fecondità è passato da 1,29 figli per coppia nel 2003 a 1,33 nel 2004, è anche vero che la fecondità aumenta soprattutto al Nord e al Centro, mentre ristagna o addirittura cala al Sud e nelle Isole.

Altrettanto iniqua sul piano territoriale è l'unica altra misura sociale per le famiglie contenuta nella Finanziaria 2006: il riconoscimento di una detrazione fiscale pari al 19% delle spese sostenute dalle famiglie per le rette degli **asili nido**, pubblici e privati, limitatamente a quelle dell'anno 2005. anche in questo caso, si tratta di una misura effimera e territorialmente squilibrata, di cui potrà beneficiare solo una limitatissima parte delle famiglie meridionali. Solo due bambini su dieci, infatti, frequentano un asilo nido pubblico o privato e i bambini che frequentano un nido pubblico sono solo il 6% nel Mezzogiorno (!), a fronte del 15% al Nord e del 13% al Centro.

A fronte di questo quadro desolante, l'urgenza di nuove politiche integrate di estensione e riqualificazione dei servizi all'infanzia appare di tutta evidenza, soprattutto per il Mezzogiorno. I risultati delle ricerche più recenti mostrano infatti che, prima ancora che i trasferimenti alle famiglie, conta l'ampliamento della disponibilità di posti negli asilo nido, in quanto solo per questa via si può favorire la partecipazione delle madri al mercato del lavoro. Ciò contribuisce anche a spiegare perché la fecondità si stia riprendendo nel Nord e nel Centro mentre continua a scendere nel Sud, dove la carenza di asili nido è più marcata.

Se un bonus di mille euro, pagato a posteriori, può nel migliore dei casi rappresentare solo una sorta di riconoscimento simbolico del costo di un figlio in più, 160 euro, sempre a posteriori, sono invece un insulto, per di più costoso. Per erogare questa miseria occorre infatti mettere in moto una complessa macchina organizzativa, a sua volta costosa, destinata a "bersi" una parte significativa delle poche e provvisorie risorse messe a disposizione per le famiglie. Se si voleva scegliere la via dei trasferimenti monetari, sarebbe stato più opportuno utilizzare quei fondi per iniziare a razionalizzare i due trasferimenti che oggi in Italia sono rivolti alle famiglie con figli: l'assegno al nucleo familiare per le famiglie di lavoratori dipendenti a reddito modesto e l'assegno per il terzo figlio per le famiglie a basso reddito e con almeno tre figli minori.

A fronte di questa elemosina, si conferma anche quest'anno il definanziamento del fondo a sostegno del costo dell'affitto.

La misura, introdotta dai Governi dell'Ulivo, era l'unica forma di sostegno al costo dell'abitazione per le famiglie più povere, tra le quali è molto elevata l'incidenza di quelle numerose. In particolare, tra le coppie con tre figli sono più quelle che vivono in affitto (il 19%) che non quelle con un mutuo a carico (il 16%). In totale si tratta di circa trecentomila famiglie. Destinare un contributo annuale di 1.800 euro alla metà più bisognosa di questo gruppo (aggiungendo anche le coppie con più di tre figli) costerebbe appena 270 milioni di euro all'anno (molto meno delle misure indifferenziate per reddito proposte dal Governo per il solo 2006) e consentirebbe un miglioramento sensibile del benessere di queste famiglie.

Infine, sul piano delle politiche sociali la Finanziaria 2006 si connota anche per l'ennesimo taglio al "Fondo nazionale per le politiche sociali", sul quale sono finanziate gran parte delle prestazioni sociali direttamente erogate dagli enti locali.

In conclusione, è d'obbligo osservare come le famiglie abbiano pagato in questi anni un prezzo elevatissimo, diretto e indiretto, per le scelte di politica economica del Governo. Una parte di questo prezzo sociale è sicuramente ascrivibile alla mancanza di stabilità e continuità normativa: le famiglie hanno bisogno di fiducia, devono poter fare affidamento su un sistema di incentivi pubblici chiaro e accessibile, caratterizzato da misure stabili e politiche coerenti.

Invece, a cinque anni dalla legge-quadro n. 328 del 2000 di riordino dell'assistenza pubblica, e a quattro anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, manca ancora una definizione dei livelli essenziali di assistenza. Ciò ha consentito il persistere di forti disuguaglianze territoriali nei diritti minimi, ma ha consentito anche al Governo centrale di depauperare il fondo sociale per finanziare proprie politiche statali estemporanee e inefficaci, per di più sottraendo risorse e competenze ai livelli territoriali di governo che pure avrebbero la titolarità piena dell'erogazione delle prestazioni sociali.

Per questa via, tutte le politiche sociali non previdenziali - locali e nazionali - sono state consegnate da questo governo a uno stato di precarietà permanente, che le rese "culturalmente vulnerabili": modificabili e cancellabili da un anno all'altro, per di più senza ricorrere ad alcuna forma di intesa o consultazione con gli enti territoriali e con gli altri soggetti delle istituzioni e della società civile che di diritto o di fatto concorrono al mantenimento dello Stato sociale.

3.2.2 Le politiche fiscali del governo per le imprese. La tardiva scoperta del "cuneo contributivo"

Invocata dai gruppi del Centrosinistra fin dall'inizio della legislatura come misura di sostegno alla ripresa economica alternativa alla fallimentare (e onerosissima) riforma dell'imposta sui redditi personali, la riduzione del cosiddetto "cuneo contributivo" è stata infine "scoperta" anche dal governo con l'ultima manovra finanziaria.

Tuttavia, l'intervento oggi previsto dal governo appare non solo tardivo e limitato (ad una parte soltanto degli oneri cosiddetti "impropri" gravanti sul costo del lavoro), ma anche di ridotta efficacia in termini di sostegno congiunto ai consumi e alla domanda interna rispetto all'analogo intervento proposto dall'opposizione di Centrosinistra, in quanto diretto solo ad alleggerire i costi delle imprese e non anche ad incrementare i salari dei lavoratori.

Nel merito, la riduzione del costo del lavoro prevista a decorrere dal 1° gennaio 2006 dalla legge finanziaria (art. 51) consiste nell'esonero fino al limite massimo di un punto percentuale, dal versamento dei contributi sociali alla Gestione delle prestazioni temporanee presso l'INPS (la gestione che eroga i trattamenti di maternità, gli assegni familiari e i trattamenti di disoccupazione, ecc.) e nel conseguente trasferimento di tali oneri contributivi a carico della fiscalità generale.

In tal senso, la nuova disciplina incide esclusivamente sui cosiddetti "oneri impropri", cioè sulla parte dei contributi sociali obbligatori che gravano sul costo del lavoro senza essere riconducibili alla copertura pensionistica del lavoratore (assicurata invece dagli "oneri propri", pari al 32,70% della retribuzione lorda del lavoratore).

Per di più, la prevista riduzione è limitata solo ad una parte di tale contribuzione (1%), a fronte di un'aliquota contributiva riconducibile agli "oneri impropri" ben più elevata (basti pensare che i soli contributi CUAFF per gli assegni familiari incidono per il 2,48%).

Quanto alla destinazione del beneficio, la norma lascia intendere che siano solo le imprese a poterne beneficiare, in termini di riduzione del costo del lavoro.

Nello specifico, la nuova disciplina prevede che l'esonero operi "prioritariamente" a valere su una sola componente di tali oneri impropri - quella che finanzia gli assegni familiari - specificando che nei settori in cui tale componente incide per meno dell'1% l'esonero si possa estendere ai versamenti dovuti per altri contributi sociali, a partire da quelli per maternità e per disoccupazione.

Si ritiene inoltre di precisare espressamente che rimane comunque escluso dall'esonero il contributo al fondo di garanzia per il TFR (di cui all'art. 2 della legge n. 297 del 1982) istituito a tutela dei lavoratori dal rischio di mancato recupero del TFR per *default* dell'impresa, nonché il contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (dovuto dai soli datori di lavoro tenuti a tale contribuzione).

Se l'esclusione di questi ultimi contributi dalla fiscalizzazione si giustifica con la natura dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali - che non prevede quella copertura universalistica dei rischi di disoccupazione da tempo invocata dai gruppi di Centrosinistra come indispensabile "correttivo" alla flessibilizzazione del mercato del lavoro - l'esclusione dall'esonero della contribuzione al fondo di garanzia per il TFR appare invece del tutto irragionevole, almeno per quei datori di lavoro che perderanno le quote di TFR dei lavoratori per effetto dell'entrata in vigore della riforma della previdenza complementare.

Di impostazione completamente diversa sono le proposte di riduzione del "cuneo contributivo" già formulate dai gruppi del Centrosinistra come emendamenti alle ultime leggi finanziarie.

Intanto, si è proposta la completa fiscalizzazione degli "oneri impropri", con ciò riconducendo alla fiscalità generale prestazioni che dovrebbero considerarsi più propriamente di natura universalistica.

In secondo luogo, le nostre proposte prevedevano una forte riduzione del "cuneo contributivo" per i salari più bassi (fino a 20mila euro annui lordi), con una fiscalizzazione fino a 15 punti percentuali degli "oneri propri" gravanti sui salari più bassi e la ripartizione del beneficio economico tra da datore e lavoratore, in misura paritaria.

Se si fossero utilizzate in tal modo le ingenti risorse impiegate dal Governo per realizzare l'ultimo (e il più socialmente iniquo) modulo della riforma dell'imposta sui redditi, si sarebbero avuti diretti e immediati benefici non solo per la competitività delle imprese, grazie alla cospicua riduzione del costo del lavoro, ma anche per il rilancio della domanda interna e dei consumi delle famiglie, per effetto del congiunto sostegno al potere d'acquisto dei salari più bassi.

3.2.3 I nuovi distretti produttivi tra definizioni generiche e stanziamenti irrisori

L'altra componente indicata come qualificante dell'intervento per lo sviluppo riguarda la nuova disciplina dei **distretti produttivi**, che avrebbe anche qualche interesse per alcune tipologie di imprese e di produzioni ammesse - sulla carta - ad una vasta serie di benefici anche fiscali, se non fosse che tale disciplina risulta finanziata in misura irrisoria, con ciò smascherando l'effettiva portata dell'intervento.

A questo proposito, il dichiarato obiettivo della norma in questione (art. 53) dovrebbe essere quello di aggregare il mondo frastagliato delle piccole e medie imprese. Si legge infatti nella relazione introduttiva: "i distretti possono surrogare la grande industria che non c'è assumendo un ruolo non trascurabile anche nel processo di internazionalizzazione dell'economia. Come è stato notato, i distretti stanno già diventando entità in movimento (*districts on the move*)".

Tuttavia, a fronte di questa brillante "confezione" della nuova disciplina, la norma nemmeno fornisce una chiara definizione dei nuovi distretti. Si rinvia infatti a un

decreto da adottare con il concerto di cinque Ministri (delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dell'innovazione e le tecnologie) la definizione delle "caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti produttivi, quali libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale" (art. 53).

Vengono quindi introdotte sommarie caratteristiche dei distretti soggetti a un avvio solo sperimentale; in particolare:

- a) il regime fiscale, che si fonda su due istituti: (i) la tassazione su base consolidata, riferita alle imposte sul reddito e (ii) la tassazione su base unitaria, applicabile anche alle entrate locali. Sotto il profilo fiscale, peraltro, numerosi sarebbero i vantaggi derivanti dalla adesione al distretto: la possibilità di compensare le perdite fiscali (se un'azienda perde e una guadagna, il debito nei confronti del fisco si può azzerare o compensare), e il ricorso al concordato preventivo triennale delle imposte dovute;
- b) l'appetibilità finanziaria, perché ai distretti si consente di emettere *bond* e di procedere a operazioni di cartolarizzazione aventi ad oggetto i crediti concessi dalle banche o intermediari finanziari alle imprese del distretto;
- c) le agevolazioni burocratiche: il distretto potrà eseguire in nome e per conto delle imprese tutti gli adempimenti burocratici connessi all'attività;
- d) la connessione con il mondo della ricerca: viene istituita l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, con il compito di promuovere l'integrazione tra il sistema della ricerca e il mondo produttivo.

In altre parole, ai nuovi distretti sembrerebbe riservato di tutto e di più: tassazione agevolata, semplificazione amministrativa, disponibilità della leva finanziaria ...

A prescindere dalla credibilità ed efficacia di una disciplina che non contempla alcuna limitazione dimensionale o territoriale per i nuovi distretti, a ridimensionare ogni entusiasmo, riportando ad una prospettiva realistica l'effettiva portata dell'istituto, è la dotazione finanziaria per essa prevista: appena 50 milioni di euro, che non basterebbero a finanziare compiutamente nemmeno una parte delle agevolazioni previste per i "nuovi distretti".

3.3 Il governo che non sa mantenere i Patti (di stabilità). La nuova stretta sulle autonomie territoriali

La nuova "**stretta**" **sugli enti locali** prevista dalla Finanziaria 2006 si accompagna ad un'ennesima revisione del Patto di stabilità interno, orientata a produrre una riduzione del *deficit* per oltre 3,1 miliardi di euro nel 2006 (1,1 miliardi di euro recuperati dalle regioni e oltre 2 miliardi di euro dagli enti locali). In tal senso, può ben dirsi che questo Governo non riesce a mantenere alcun patto, neanche quello di stabilità ...

La Finanziaria 2005, infatti, modificando la normativa preesistente, aveva previsto l'estensione agli enti territoriali della regola del 2% per il contenimento della spesa complessiva, ricomprendendo sia la spesa in conto capitale sia quella destinata al finanziamento delle funzioni conferite e al pagamento di interessi.

La nuova legge finanziaria modifica ancora il Patto, prevedendo tetti differenziati per enti e per tipologia di spesa.

Per le **regioni** si dispone per il 2006 un taglio della spesa corrente del 3,8% rispetto al valore raggiunto nel 2004, consentendo negli anni successivi una crescita contenuta entro lo 0,4% nel 2007 e il 2,5% nel 2008. Per la spesa in conto capitale si ammette invece una crescita entro il 6,9%, sempre rispetto al 2004, per l'anno 2006, che scende al 4% negli anni successivi.

Ad essere esclusi da tali vincoli sarebbero solo gli oneri per il personale, la spesa sanitaria e i trasferimenti ad altri enti delle amministrazioni pubbliche.

Quanto ai **comuni** e alle **province**, per la spesa corrente si impone una riduzione nel 2006 del 6,7% rispetto al livello del 2004, cui si deve aggiungere un'ulteriore riduzione dello 0,3% nell'anno 2007; mentre per la spesa in conto capitale si ammette una crescita nel limite del 10%, sempre con riferimento al livello raggiunto nel 2004.

In questo caso, l'esclusione opererebbe, almeno nelle dichiarazioni del governo, non solo per gli oneri di personale e per i trasferimenti, ma anche per la spesa sociale.

A ben guardare, in realtà, rimarrebbero esclusi solo gli interventi ricompresi nel Titolo X del bilancio dei comuni, lasciando dunque esposte ai tagli alcune spese di primaria rilevanza sociale, quali quelle per l'edilizia scolastica (in primo luogo, scuole materne) e

per le politiche della casa, nonché gli oneri connessi alla fiscalità e alla tariffazione di vantaggio per alcune categorie sociali.

Si tratta di una "omissione" rilevante, che rischia di determinare in alcuni casi la completa cancellazione di prestazioni sociali essenziali in favore dei cittadini.

Nel complesso, oltre il 32% delle risorse poste a copertura della manovra è da ricondurre a misure di contenimento della spesa corrente degli enti territoriali, confermando il ruolo determinante che essi sono chiamati a svolgere in sede di convergenza agli obiettivi comunitari del "Patto di stabilità e crescita".

Soprattutto è difficile pensare di poter realizzare obiettivi così stringenti e onerosi senza alcun preventivo confronto con le autonomie territoriali (ed anzi, comunicando a regioni ed enti locali i nuovi termini del "Patto di stabilità interno" solo quarantotto ore prima della presentazione in Parlamento della Finanziaria).

Questa umiliazione e svalutazione del ruolo delle autonomie è tanto più grave e inaccettabile in quanto la riforma del Titolo V della Costituzione, in vigore da quattro anni, è rimasta del tutto inattuata proprio sul fronte del cosiddetto "federalismo fiscale", il vero motore di ogni sistema federale.

In particolare, è grave la perdurante mancanza di un quadro definito delle relazioni finanziarie tra livelli di governo, nonché l'assenza di una sede di coordinamento delle politiche di bilancio.

In questa condizione, nessuna forma di "semi-autonomia" è in concreto gestibile né tanto meno sostenibile per la finanza pubblica, considerata la mole di competenze e funzioni cui gli enti locali devono comunque fare fronte anche e soprattutto in termini di servizi ai cittadini (all'infanzia, agli anziani, ai disabili, ecc.); e certo non lo diventa con i "diktat" coercitivi e unilaterali.

3.4 Le "misure spot" della legge finanziaria. Dalla tassa sul tubo al finto fondo per l'indennizzo dei risparmiatori frodati

Tra le altre misure si segnala, in primo luogo, la cosiddetta "**tassa sul tubo**".

L'articolo 42 introduce infatti un'addizionale erariale al canone e alla tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche da parte di grandi reti di trasmissione dell'energia.

Per quanto l'importo dell'addizionale e le modalità tecniche della sua applicazione non siano ancora state definite (l'articolo rinvia a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas), si dispone che da essa derivino maggiori entrate per il bilancio dello Stato non inferiori a 800 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007 e 900 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008.

Si tratta di un prelievo pensato per tassare indirettamente le rendite di monopolio di cui godono Eni ed Enel.

La nuova tassa ha un precedente poco illustre nella tassa (anch'essa denominata "sul tubo") introdotta nel 2002 dalla Regione Sicilia sotto le mentite spoglie di un tributo ambientale, ma che si qualificava in realtà come un'imposta in somma fissa di tipo patrimoniale ("tubatici"), avendo come base imponibile il volume delle condotte della rete di trasmissione nazionale e regionale del gas naturale situate in Sicilia.

La Commissione europea si espresse contro la tassa, sostenendo che aveva effetti equiparabili a quelli di un dazio e quindi era contraria alle normative in vigore sul libero scambio, e nel 2004 ha chiesto la sua soppressione: di fronte all'inerzia dell'Italia la Commissione ha presentato ricorso alla Corte di giustizia.

Il comma 3 dell'articolo 42 esclude espressamente che le tariffe siano adeguate in misura tale da ripristinare il rendimento garantito (*"l'addizionale è a carico dei proprietari delle condotte di cui al presente articolo e ne sono vietate la rivalsa e la traslazione sugli utenti nonché la deduzione ai fini delle imposte sui redditi"*) e quindi la tassa dovrà restare a carico delle società di trasmissione e non potrà quindi essere tralata avanti sugli utenti delle grandi reti, cioè sulle imprese di vendita del gas che, a loro volta potrebbero poi rivalersi sui consumatori finali di energia elettrica e gas naturale.

Di fatto, la nuova tassa sulle reti sembra configurarsi come una tassa sui profitti di Terna e Snam Rete Gas. E' stato adombrato il pericolo che la tassa vada a incidere anche sulle reti di trasmissione dei dati (internet).

Tutti gli altri interventi in materia di entrata insistono su campi già battuti l'anno scorso: un'ulteriore riforma della disciplina di **giochi e scommesse** (gioco a distanza, estrazioni giornaliere, inasprimento di sanzioni sui giochi illeciti, saranno introdotte le slot machine nelle sale Bingo); un'ulteriore stretta (sul fronte sia dell'Ires che dell'Irap) sulle imprese di assicurazione; interventi antielusione e antierosione, fra cui una modica riduzione dell'esenzione concessa alle plusvalenze delle imprese.

Vi è poi una serie di proroghe di vecchie agevolazioni, che riguardano, fra l'altro, **l'IRAP per l'agricoltura** (ferma all'1,9 per cento dall'anno di prima istituzione), le **ristrutturazioni edilizie**, un insieme variegato di **accise**.

Non si tratta di provvedimenti di poco conto: nel loro complesso l'anno scorso ne era stato stimato il costo in 1,46 miliardi di euro.

Quest'anno vi si aggiunge l'estensione della validità della **clausola di salvaguardia per l'imposta sui redditi personali**, che permetterà al contribuente, anche nella dichiarazione 2006, di scegliere fra l'Irpef attuale, quella del 2002 o quella del 2004, a seconda di quale sia per lui quella più favorevole (un amichevole fisco *à la carte*).

Ancora, si prevede che il **5 per mille** dell'IRE potrà essere destinato per scopi di volontariato o di ricerca (art. 45).

Del tutto populistica e priva di qualunque immediato effetto sui potenziali beneficiari è invece la disposizione che prevede l'istituzione di un **fondo per i risparmiatori vittime di frodi finanziarie**. Tale fondo si finanzierebbe, infatti, con i cosiddetti 'depositi dormienti' presso le banche, secondo una disciplina che - nella migliore delle ipotesi non potrebbe generare alcuna risorsa prima di molti anni, cioè quelli necessari per la dichiarazione dello stato di "dormienza" dei depositi stessi (art. 46)

Quanto alle cosiddette politiche per la ricerca, si segnala l'eliminazione della **tassa sui brevetti** (aumentata con la finanziaria per il 2005). Si rileva, sul punto, che la decisione di sopprimere la tassa sui brevetti (art. 49) rappresenta un significativo cambiamento di opinione del Governo, che solo all'inizio di quest'anno (decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge dalla legge n. 43/2005) aveva aumentato del 30 per cento le tasse sul deposito, il rinnovo e anche l'imposta di bollo sui brevetti.

Del tutto inconsistente, quanto a copertura finanziaria, è invece la disposizione che istituisce uno speciale **fondo per l'innovazione** con una dotazione da 3 miliardi di euro. Il fondo è infatti finanziato mediante gli aleatori proventi derivanti dalla vendita di immobili pubblici (art. 50).