

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Nn. 3223 e 3224-A-ter**

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE GIARETTA)

Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 2004

SUI

## **DISEGNI DI LEGGE**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale  
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (n. 3223)

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze**

*approvato dalla Camera dei deputati il 17 novembre 2004*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 18 novembre 2004*

---

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005  
e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007 (n. 3224)

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze**

*approvato dalla Camera dei deputati il 17 novembre 2004*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 18 novembre 2004*

---

ONOREVOLI SENATORI. – La complessità ed analiticità propria del Bilancio di previsione obbliga l'estensore di una relazione illustrativa a scegliere necessariamente una chiave di lettura, per offrire una guida all'interpretazione della politica di bilancio che sottende il documento presentato al Parlamento.

La chiave di lettura che intendo offrire ai Colleghi si basa su tre affermazioni che cercherò di argomentare con la presente relazione di minoranza.

1) La prima riguarda il fatto che anche il bilancio di previsione per il 2005 e la manovra finanziaria che lo sostiene confermano una caduta delle ambizioni riformiste del Governo e della maggioranza che lo sostiene, ambizioni che erano state alla base del programma elettorale dello schieramento politico che ha assunto la responsabilità della guida del Paese, essendo una manovra sostanzialmente costretta in un'azione di contenimento dello sfondamento dei conti pubblici realizzati nei primi tre anni di governo.

2) Con la seconda si intende affermare che la regola del tetto del 2 per cento della spesa, presentata con grande enfasi, in realtà è servita solo a confermare una gestione approssimativa dei conti e la rinuncia ad una gestione ordinata del sistema del bilancio e della finanziaria. Se fosse stata vera l'ambizione di inseguire la presunta regola Gordon Brown, – che si applica tuttavia in un contesto istituzionale (rapporto Governo/Parlamento) e di legislazione sulla formazione del bilancio del tutto diverso dal nostro – avremmo dovuto vedere emergere un'esplicita assunzione di responsabilità da parte del Governo nelle proprie scelte di ridefinizione delle singole poste, una maggiore trasparenza del contenuto formale del bilancio, un'impostazione che portasse a maggiori e più efficaci controlli. Invece siamo in presenza di una maggiore opacità del bilancio, di un indebolimento del controllo parlamentare ed in sostanza di un indebolimento della qualità e veridicità dei documenti di bilancio.

3) Secondo la terza chiave di lettura, i contenuti dei documenti di bilancio, anche alla luce della Nota di variazioni approvata dalla Camera dei deputati, confermano la rinuncia del Governo ad un intervento concreto su elementi di criticità dell'attuale situazione del nostro Paese, in parte legati a fatti esogeni ed in gran parte conseguenti ad errori nella conduzione della politica economica e del sistema delle relazioni sociali, che richiederebbero invece un uso attivo della politica di bilancio.

*1. Il contesto politico. La rinuncia ad una iniziativa riformista*

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

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

Basta confrontare i contenuti della manovra di bilancio con le due grandi emergenze che segnano la vita del Paese, con unanime riconoscimento delle parti sociali, imprenditoriali e del lavoro, e dei più autorevoli commentatori.

La prima emergenza riguarda l'impoverimento delle famiglie e l'estensione dei rischi di povertà ed esclusione sociale per gli anziani, per effetto congiunto della perdita del poter d'acquisto dei salari e delle pensioni, della riduzione dei servizi pubblici alla persona e dell'aumento delle tariffe locali. Un indicatore dell'aumento di tale disagio è rappresentato dall'allarmante crescita dell'indebitamento delle famiglie: secondo una ricerca IPSOS, vi avrebbero fatto ricorso circa il 48 per cento delle famiglie nell'anno in corso; il 23 per cento delle famiglie a basso reddito hanno denunciato difficoltà nell'affrontare spese necessarie nel campo dell'alimentazione delle medicine e nel pagamento delle bollette per i servizi pubblici. Il recentissimo Rapporto Censis ritrae l'immagine di un paese insicuro sul suo futuro: nel 2001 solo il 6 per cento degli italiani si aspettava un peggioramento della situazione, oggi la percentuale sale al 14 per cento, mentre la percentuale di coloro che guardano con ottimismo al futuro scende dal 54 per cento al 45 per cento. Gli ultimi dati di raffreddamento dell'inflazione sembrano registrare le conseguenze di una accentuata stasi dei consumi, ma permangono situazioni di tensione in comparti importanti della spesa quotidiana: nell'ultimo anno +11 per cento per i carburanti, +5,6 per cento per i farmaci, +3,8 per cento per i servizi pubblici e comunque la fiammata inflazionistica che aveva riguardato nello scorso inverno il comparto degli alimentari non è stata certamente recuperata.

La seconda emergenza riguarda il declino industriale del Paese e la perdurante caduta di competitività delle produzioni nazionali, non sufficientemente contrastati da politiche pubbliche d'incentivo alla riconversione produttiva e di concreto sostegno alla ricerca e all'innovazione. Né vale a giustificare questa *performance* dell'economia nazionale, il peggioramento della congiuntura internazionale dopo l'attentato dell'11 set-

tembre 2001, come il Governo pretenderebbe. A questo proposito basti considerare che nella classifica della competitività del *World Economic Forum* l'Italia, tra il 2003 e il 2004, ha perduto sei posizioni, passando dal 41° al 47° posto, con un vistoso arretramento che segnala la crisi del tutto peculiare del nostro sistema economico e produttivo; in tre anni l'Italia è arretrata di 15 posizioni, ed il peggioramento riguarda principalmente fattori di competitività (legislazione economica, quadro infrastrutturale, regole della concorrenza) che riguardano proprio le responsabilità primarie dell'iniziativa pubblica. Ancora l'indice di competitività basato sui prezzi alla produzione calcolato dalla Banca d'Italia registra in 3 anni un - 10 per cento.

Invano si cercherebbero nel complesso della manovra elementi che segnassero la consapevolezza della gravità di questa situazione e la necessità di predisporre adeguate e lungimiranti azioni correttive. L'impostazione della correzione delle aliquote fiscali dell'IRE, concentrandosi nelle fasce a più alto reddito ed accompagnandosi ad un aumento molto maggiore dell'imposizione fiscale in altri settori, restringe di fatto le risorse disponibili delle famiglie a reddito medio-basso, che dovranno fronteggiare anche per i pubblici servizi un aumento dei prezzi od una loro rarefazione. In questo modo la manovra non fornisce alcun contributo al rilancio di una domanda debole. Del preannunciato «collegato per la competitività» si è persa ogni traccia: non vi sono appostazioni di bilancio, né previsioni nelle tabelle della finanziaria. Il Ministro delle Attività Produttive ha annunciato un non meglio definito «Piano» che non si sa quando vedrà la luce.

Sul piano generale, a fronte di questa mancata iniziativa di fronte alle due emergenze del Paese, a due terzi della legislatura, il risultato dell'azione di governo si profila a suo modo eccezionale: il conflitto e la frustrazione si sono estesi a tutti i settori produttivi e ad ogni corpo sociale, generando contrapposizioni e antagonismi di natura e portata perfino inedita. A dimostrarlo sono:

a) la crescente tensione istituzionale tra lo Stato e gli enti locali, sempre più stretti tra un federalismo immaginario e un neo-centralismo aggressivo; tale tensione deve ritenersi aggravata da una manovra finanziaria che scarica sulle autonomie territoriali - secondo la Corte dei conti - il 58,3 per cento dei previsti tagli di spesa per il 2005 e addirittura oltre il 73 per cento dei tagli per gli anni 2006 e il 2007;

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

Anche sul piano economico, le conseguenze di tali scelte appaiono gravissime: i risparmi di spesa realizzati attraverso il taglio delle risorse per i contratti pubblici sono destinati a colpire 3,5 milioni di lavoratori ed altrettante famiglie, con effetti recessivi sui consumi ben più consistenti

dei benefici che si prospettano dall'annunciata riduzione delle imposte sul reddito delle persone (IRE, già IRPEF);

c) il rischio incombente di marginalizzazione e di nuove povertà per quelle generazioni di giovani lavoratori che potrebbero rimanere confinati per tutta la vita produttiva nella precarietà e frammentarietà dei cosiddetti «nuovi lavori» – poveri di diritti e di protezione economica – introdotti dalla riforma del mercato del lavoro, con l'esito di non riuscire a garantirsi una sufficiente copertura previdenziale;

d) il mancato completamento del programma di liberalizzazioni già avviato nelle precedenti legislature, che pure costituiva un punto qualificante del programma di governo, dal quale si attendeva un nuovo impulso per il recupero di competitività del sistema produttivo nazionale e un generale abbassamento delle tariffe con vantaggi per gli utenti;

e) la mancata modernizzazione infrastrutturale del Paese, rimasto in attesa tanto delle piccole quanto delle «Grandi Opere», con il conseguente aggravamento della condizione di svantaggio e ritardo del Mezzogiorno;

f) il disagio dell'intero sistema scolastico a fronte di una riforma che fino ad oggi ha prodotto solo disorientamento circa i modelli formativi e nuovi oneri a carico delle famiglie. Agli effetti della «riforma Moratti» si sommano – con conseguenze devastanti – i tagli della legge finanziaria 2005 all'organico scolastico (una riduzione di 70.000 docenti) e il mancato reperimento di risorse per il rinnovo dei contratti pubblici, che colpirà in prevalenza il personale scolastico (circa 1,2 milioni di dipendenti);

g) le gravissime tensioni istituzionali che attraversano il sistema della giustizia determinate da una riforma dell'ordinamento giudiziario che vede l'opposizione congiunta di magistrati e avvocati, non riuscendo a rispondere a nessuna delle esigenze di modernizzazione ed efficienza che vengono dai cittadini e dal sistema economico;

h) infine l'abbandono – su cui si tornerà più avanti – di politiche di sostegno per lo sviluppo del Mezzogiorno, abbandonando un'azione che aveva dato frutti positivi, sostituendo all'assistenzialismo una fiscalità di vantaggio per il rafforzamento delle attività produttive esistenti, con vantaggi rilevanti per l'occupazione e, attraverso i patti territoriali, il consolidamento di reti competitive sul territorio.

Di questi numerosi fronti di emergenza sociale e istituzionale tuttora aperti nel Paese e delle risposte che intende darvi il Governo, nel disegno di legge finanziaria presentato al Parlamento non c'è alcuna traccia.

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

Quanto al quadro macroeconomico di riferimento per la manovra 2005, la cornice è quella delineata nel DPEF presentato a luglio.

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

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

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

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

L'avanzo primario delle pubbliche amministrazioni si è infatti portato in cinque anni dal 5,2 per cento del PIL raggiunto nel 1998 al 2,88 per cento del 2003. Nel 2004, se si escludono le misure di carattere temporaneo (operazione meramente finanziarie e vendite di cespiti patrimoniali), l'avanzo primario deve ritenersi addirittura inferiore all'1,4 per cento del PIL, un livello nettamente peggiore di quello necessario per assicurare una riduzione significativa del debito pubblico.

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

Con riferimento al comparto delle amministrazioni centrali dello Stato (più «ristretto» rispetto al comparto della pubblica amministrazione, quello rilevante ai fini del rispetto dei vincoli comunitari) l'ultimo Quadro programmatico fornito dal Governo ha indicato un vero e proprio crollo dell'avanzo primario che, nel bilancio assestato per il 2004 aggiornato con gli effetti della «manovrina» di luglio (decreto-legge n. 168/04), precipita ad appena l'1,3 per cento del PIL (contro il 3,1 per cento del PIL rilevato a consuntivo del 2003).

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

Dall'inizio della legislatura, infatti, il fabbisogno delle pubbliche amministrazioni, al netto delle dismissioni, è risultato in media superiore al deficit di circa 1,6 punti percentuali di PIL, con un andamento in netta controtendenza rispetto alla precedente legislatura, che si è immediatamente riflesso sulla dinamica di riduzione del debito, fortemente rallentata. Nel quadro tendenziale, il fabbisogno di cassa del settore statale per il 2005 raggiunge quasi il 6 per cento del PIL, un valore che corrisponderebbe all'arresto del processo di riduzione del debito.

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

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

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

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

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

In tal senso, il Governo Berlusconi può vantare due primati di segno opposto: è il «governo della spesa pubblica» da record negli ultimi quindici anni, ma anche il «governo dei tetti di spesa» imposti con provvedimenti legislativi al limite della legittimità costituzionale, che hanno rischiato di scardinare la struttura della finanza pubblica senza peraltro giovare al contenimento strutturale della spesa.

L'effetto di questi errori nella conduzione della politica di bilancio porta ad un ulteriore deterioramento della finanza pubblica e ad effetti depressivi per l'economia che appaiono del tutto sottovalutati nel quadro delle coperture. Infatti tra la manovra di luglio, le previsioni originarie della legge finanziaria e le modifiche introdotte con il maxiemendamento fiscale e con il decreto di fine anno si deve somministrare al Paese una correzione per complessivi 36,4 miliardi di euro. A fronte di una restitui-

zione fiscale per soli 5,7 miliardi di euro (4,3 miliardi di correzione delle aliquote IRE e 1,4 miliardi di proroga delle agevolazioni fiscali principalmente nel settore agricolo e dell'autotrasporto) resta un'imponente correzione dei conti che si traduce in un aggravio della pressione fiscale, per un contenimento della domanda pubblica per opere infrastrutturali, servizi e forniture (centrale e locale) che costituisce un elemento depressivo che si aggiunge ad una situazione congiunturale comunque poco felice: esattamente il contrario di ciò che si dovrebbe fare.

È tuttavia evidente che i risultati di correzione previsti non saranno raggiunti: le puntuali osservazioni dei Servizi del bilancio di Camera e Senato, per nulla chiariti dal Governo nel corso del dibattito parlamentare fin qui svolto, danno assoluto fondamento a questa osservazione, e del resto è stata una costante di questo Governo (a differenza di quello precedente) assegnarsi obiettivi programmatici di finanza pubblica mai raggiunti.

Le conclusioni della missione del Fondo monetario internazionale, consegnate il 10 novembre 2004, pervengono agli stessi risultati. Secondo il FMI "il raggiungimento degli obiettivi è soggetto a rischi sostanziali" e si individua, tra entrate troppo generosamente calcolate e artificio contabile sull'ANAS a rischio di autorizzazione, uno scostamento di bilancio dello 0,4 per cento del PIL a cui si aggiungono altri elementi di incertezza, osservando il FMI che "i risparmi previsti dipendono in parte dall'efficacia di nuovi vincoli non ancora sperimentati, posti a carico della spesa delle regioni e degli altri enti locali, piuttosto che da specifiche, ben individuate misure". Si richiede perciò che nel corso dell'esame parlamentare si introducano misure aggiuntive pari a mezzo punto di PIL. Il FMI osserva che "le misure che il Governo sta considerando per finanziare i proposti tagli alle tasse potrebbero essere utilizzate per rinforzare il bilancio" e censura il fatto che la vendita di edifici e strade richiederà pagamenti dello Stato a carico dei bilanci futuri, affermando che "il merito di queste operazioni non è chiaro".

Il Rapporto di Consenso elaborato per il CNEL da tre primari istituti di ricerca (Prometeia, CER, Ref) si muove lungo la stessa analisi, ritenendo che gli effetti della manovra non riusciranno a contenere l'indebitamento netto sotto il 3 per cento, salendo al 3,6 per cento del PIL.

Conclusioni analoghe sono state da ultimo evidenziate dall'OCSE.

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

Sul piano tecnico, l'aspetto più rilevante della manovra di contenimento della spesa è senz'altro costituito dall'applicazione del cosiddetto «metodo Gordon Brown» (all'italiana), scelto dal Governo quale tecnica principale per la riduzione della spesa corrente al fine di contribuire a ricondurre il deficit dal dato tendenziale del 4,4 per cento del PIL all'obiettivo programmatico del 2,7 per cento per il 2005.



Questo aspetto della manovra è stato presentato con grande enfasi all'opinione pubblica, ottenendo anche commenti positivi da diversi economisti (a conferma che la contabilità pubblica non è scienza molto diffusa nel mondo dell'accademia...). Il Presidente del Consiglio in prima persona ha presentato il tetto del 2 per cento come l'uovo di Colombo per la buona gestione del bilancio pubblico, assicurando che attraverso l'applicazione di questa tecnica si sarebbero ottenuti due risultati: nessun taglio di spesa, ma anzi appunto un incremento entro il tetto del 2 per cento, che seppure inferiore all'inflazione, avrebbe consentito di avere stanziamenti adeguati, ed in secondo luogo una procedura nella formazione del bilancio dello Stato più trasparente e rigorosa. Siamo ora in grado di valutare la veridicità di queste due affermazioni, attraverso l'esame delle tabelle di bilancio, come modificate con la Nota di variazioni e concludere che né l'uno né l'altro obiettivo sono stati raggiunti, come era evidente.

Innanzitutto va osservato che sul piano tecnico l'unica vera novità nel processo di formazione del bilancio è che si prende a base il preconsuntivo 2004 rispetto al tendenziale 2005; è discutibile che tale base sia più affidabile e semmai occorre osservare che il preconsuntivo 2004 ingloba gli effetti del "decreto tagliaspese" come se questi effetti fossero strutturali, cosa evidentemente non rispondente alla verità, come ha del resto dimostrato l'analisi della Corte dei conti.

A prescindere dalla sua concreta efficacia per la riduzione della spesa (tutta da valutare), tale metodo - per come applicato dal Governo - ha già determinato un risultato notevolissimo: lo stravolgimento del rapporto tra legge finanziaria e legge di bilancio, per come delineato nel nostro ordinamento. A risultare gravemente pregiudicato, in particolare, è il quadro procedurale come definito dall'articolo 81 della Costituzione, che stabilisce una netta separazione tra legge di bilancio, cioè l'atto preposto a fissare l'equilibrio dei conti - bilancio con il quale "non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" - e ogni altra legge che comporti un'innovazione nei titoli giuridici che disciplinano le entrate e le spese, quale la legge finanziaria. Tralasciando in questa sede un'analisi dettagliata dei problemi formali che apre un'impostazione di questo tipo e limitandosi ad osservare che se il tetto del 2 per cento si limitasse ad intervenire sulle spese discrezionali lo stesso risultato sarebbe agevolmente conseguito attraverso modifiche al bilancio a legislazione vigente, si tratta di valutare le conseguenze sul bilancio di previsione e il grado di veridicità delle correzioni conseguenti all'applicazione della regola del 2 per cento con le modalità previste dal Governo.

Quanto al primo punto la tabella predisposta dal Servizio studi del Senato che si riporta di seguito dimostra che, come era ovvio, le affermazioni del Presidente del Consiglio sull'inesistenza di tagli non avevano alcun fondamento. L'applicazione del metodo del 2 per cento, dovendosi limitare alla spesa corrente discrezionale e a quella per gli investimenti porta a conseguenze pesantissime e chiaramente insostenibili dalle Amministrazioni, come del resto avrebbe evidenziato la Ragioneria dello Stato con una nota riservata, tuttavia comparsa sulla stampa senza smentite,

in cui si afferma che si «rischia di compromettere l'operatività minima dei servizi prestati».

Tab. 1 Tagli a consumi intermedi ed investimenti per Ministeri

Ministero	Consumi intermedi		Investimenti	
	Riduzione	per cento	Riduzione	per cento
Economia e finanze	71,01	9,63	35,45	14,5
Attività produttive	4,22	26,4	0	-
Lavoro e politiche sociali	12,20	23,0	4,70	29,4
Giustizia	38,02	9,9	31,00	26,1
Affari esteri	43,04	32,7	4,40	33,9
Istruzione università e ricerca	14,74	3,8	0	-
Interno	113,04	10,3	0	-
Ambiente e territorio	13,49	29,0	1,16	36,0
Infrastrutture e trasporti	12,14	9,6	137,80	34,05
Comunicazioni	3,00	21,4	3,80	29,2
Difesa	781,14	21,2	576,80	19,2
Politiche agricole e forestali	7,02	12,5	2,80	40,0
Beni e attività culturali	15,64	22,3	1,55	33,2
Salute	1,11	3,3	0,60	30,0
Totale	1.129,81		800,06	

Occorre poi considerare che rispetto alla tabella soprariportata è intervenuto il maxiemendamento fiscale con un taglio ulteriore dei consumi intermedi per 700 milioni di euro per il 2005. In questo modo si ha un ulteriore taglio dell'11,8 per cento, raggiungendo quindi in alcuni Ministeri un taglio superiore al 50 per cento dei consumi intermedi. Il Servizio del bilancio osserva che in questo modo dai tagli sul bilancio deriverebbe il 14,2 per cento del complesso dei mezzi di copertura della manovra.

Dunque l'applicazione della regola del 2 per cento non ha affatto reso più chiaro e trasparente il processo di formazione del bilancio; partendo dalla presunta applicazione di tale regola si arriva ad un risultato che non ha nessuna parentela con una regola: le singole unità previsionali di base variano in libertà e anche gli oneri sui singoli comparti della pubblica amministrazione si distribuiscono con una elevata variabilità. Basti pensare che, uscendo dal bilancio dello Stato l'ipotesi di risparmio di 4,25 miliardi di euro della spesa sanitaria corrisponderebbe a un -1,6 per cento rispetto al preconsuntivo 2004, mentre se si fosse applicato il tetto del 2 per cento il risparmio si sarebbe ridotto ad un miliardo di euro.

E' la dimensione stessa di un intervento così massiccio in un'area limitata del bilancio che rende evidente che la reale efficacia rischia di essere molto minore, come del resto argomenta sia la Nota del Servizio del bilancio, sia il già citato Rapporto di Consenso per il CNEL di CER/Prometeia/Ref.

Il rischio è che tale metodo riproponga gli errori di valutazione del decreto "blocca-spesa" di Tremonti (decreto-legge n. 194 del 2002), che infatti ha del tutto mancato gli obiettivi originari di risparmio.

Infatti, la riduzione generalizzata degli stanziamenti di competenza e di cassa non influisce sull'attività amministrativa, che avviene prima della spesa e che dà origine ad essa. Ne consegue che gli impegni e i pagamenti rimarrebbero bloccati, mentre le obbligazioni amministrative potrebbero sorgere ugualmente.

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

Troviamo una conferma sulla fondatezza di questa previsione nell'analisi che il Servizio del bilancio fa per le cosiddette "eccedenze di spesa". Come è noto, dopo le modifiche introdotte dal "decreto taglia-spesa" la legge 5 agosto 1978 n. 468 prevede tra i contenuti tipici della legge finanziaria le norme recanti misure correttive delle leggi nella cui attuazione si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spese o di entrata indicate nelle leggi stesse al fine della loro copertura finanziaria. Quello delle eccedenze di spesa sta diventando un fenomeno del tutto anomalo, figlio di una frequente sottostima della spesa e sovrastima dei mezzi di copertura, come costantemente rilevato dall'opposizione nei pareri di minoranza della 5<sup>a</sup> Commissione. L'anomalia consiste nelle dimensioni che assumono le eccedenze, che per il 2005 raggiungono la cifra di 3,2 miliardi di euro, inglobando esigenze relative anche ad anni pregressi, nel fatto che in luogo di predisporre misure correttive, come prevede la legge di contabilità, ci si limita a predisporre a posteriori una copertura finanziaria, in contrasto con la norma costituzionale. Infine una terza anomalia consiste nel fatto che una parte consistente delle eccedenze di spesa non deriva dalla sottostima di oneri giuridicamente obbligatori ma da

spese per consumi intermedi, fenomeno perciò che si ripeterà in modo più ampio nel 2005 con effetti sulla legge finanziaria per il 2006.

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

La manovra di bilancio 2005, nonostante alcune modifiche in senso migliorativo introdotte alla Camera, conserva per gli enti territoriali il carattere di strumento indiscriminato di contenimento della spesa, senza alcuno spazio di riflessione sul ruolo che le autonomie devono e dovranno ricoprire nell'applicazione del federalismo amministrativo e fiscale.

Dalla manovra di bilancio 2005 emerge, in ogni caso, un disegno confuso ed a volte incoerente sugli obiettivi e sul ruolo delle autonomie nel sistema istituzionale.

In particolare emergono forti divergenze tra le proposte della maggioranza e del Governo. Infatti se è lecito trovare delle contrapposizioni di pensiero tra maggioranza ed opposizione risulta singolare ritrovare tale contrapposizione anche tra esponenti di uno stesso Governo.

Anche sul progetto di dare facoltà alle autonomie di modificare le addizionali IRPEF ed IRAP si riscontra poca chiarezza. Infatti se nel testo iniziale veniva data – con una formulazione poco chiara – tale possibilità, gli emendamenti del relatore hanno cambiato il testo del Governo e bloccato nuovamente tale possibilità fino al dicembre 2006. Fanno eccezione al blocco, quei comuni che non si sono mai avvalsi della facoltà di aumentare le addizionali che, comunque, potranno farlo nel limite dello 0,1 per cento.

Un altro aspetto critico è l'entità dei risparmi dovuti alla regola del tetto al 2 per cento che dovrebbe consentire risparmi di spesa per un totale di 9.105 milioni di euro per l'anno 2005. La legge finanziaria, infatti, all'articolo 2 dispone in via generale per ciascun anno del triennio 2005-2007 un limite fissato nella misura del 2 per cento all'incremento della spesa delle amministrazioni pubbliche comprese nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. L'aspetto più preoccupante è che le amministrazioni centrali, i Ministeri, contribuiranno a tali risparmi solo per 1.930 milioni, il resto, pari a circa 7 miliardi di euro, dovrà necessariamente riguardare i risparmi delle altre pubbliche amministrazioni: Regioni, Enti locali, Asl, ospedali, enti di ricerca, Università, ecc.

In pratica, 7,6 miliardi di euro dovranno essere risparmiati da altri enti, in particolare dagli enti territoriali. Come ha messo in luce la Corte dei Conti, il 60 per cento dei tagli determinati dal tetto del 2 per cento ricadranno sugli enti territoriali che subiranno dunque una decurtazione complessiva pari a 5,7 miliardi di euro rispetto al tendenziale. In particolare il sistema delle autonomie subisce con l'applicazione delle regole del Patto una correzione negativa per 1.261 milioni di euro nel 2005.

La manovra iniziale si sviluppava secondo uno schema che, per un verso, disponeva minori trasferimenti di parte corrente e di parte capitale,

e per altro verso concedeva – in maniera peraltro non esplicita ed inequivocabile – la possibilità agli enti territoriali di azionare la leva fiscale, cioè di aumentare le addizionali IRPEF ed IRAP, oltre che le tasse locali, per finanziare le spese per investimento.

Nello specifico le minori risorse trasferite agli enti locali, sia di parte corrente che di parte capitale, ammontano a 543 milioni di euro se ci riferiamo al bilancio 2004 e a 564 milioni di euro se prendiamo in considerazione l'assestamento 2004.

Le disposizioni dettate dalla finanziaria, nel testo presentato dal Governo, avevano una propria logica e riconoscevano che gli enti territoriali avrebbero potuto avere problemi di spesa in relazione agli investimenti. Infatti, il meccanismo messo in piedi dal Governo era tale che le autonomie dovendo rispettare, ai fini del Patto di stabilità, un tetto di spesa sia sulla spesa corrente che sugli investimenti, erano invitati ad utilizzare la leva fiscale delle addizionali, sbloccata dopo due anni, e dei tributi propri poiché solo in questo modo avrebbero potuto coprire ulteriori spese per gli investimenti.

Infatti poiché il vincolo recato dalla disciplina del Patto di stabilità è unico, gli enti hanno facoltà di contrarre l'una o l'altra componente della spesa, per riportare l'intero aggregato entro il tetto stabilito dal Governo. Di sicuro poiché la spesa corrente già oggi risulta in linea con i limiti del Patto di stabilità, il vincolo inciderà interamente sulla spesa in conto capitale degli enti. Con forti ricadute sul mercato delle opere pubbliche e un inevitabile rallentamento anche degli appalti in corso (il vincolo colpisce non solo gli impegni ma anche i pagamenti).

Le modifiche intervenute in fase di discussione nella Commissione bilancio della Camera hanno tuttavia complicato il quadro. Emerge un nuovo disegno in cui al taglio dei trasferimenti, corrisponde il blocco delle addizionali e si impone un tetto di spesa (corrente e capitale) da rispettare.

La legge finanziaria per il 2005 ha dunque interamente riscritto, per l'ennesima volta, le norme sul Patto di stabilità, senza alcuna forma di contrattazione concordata con il sistema delle autonomie, contraddicendo ogni impostazione "federalista" ed ogni esigenza di una corretta programmazione della spesa locale, che sola potrebbe offrire risultati stabili sulla partecipazione del potere locale al rispetto del Patto di stabilità europeo.

Non può essere passata sotto silenzio l'introduzione, che avviene quest'anno, anche delle spese di investimento nel tetto di spesa da rispettare. Sono evidenti i riflessi negativi che anche per questa via si introducono nel settore delle opere pubbliche e della buona manutenzione del patrimonio collettivo, fattore essenziale di competitività del sistema Paese. Il sistema delle autonomie costituisce una grande stazione appaltante diffusa che fornisce una parte consistente della domanda di opere pubbliche all'industria delle costruzioni, con queste norme si rallenta fortemente una domanda già debole, con problemi che saranno posti da altre norme del Patto anche sui pagamenti per opere già in corso. L'applicazione del testo di spesa anche sulle spese di investimento, inoltre, costituisce l'ulteriore

conferma di una mancanza di una strategia complessiva del Governo attorno a politiche coerenti. Infatti a livello comunitario il Governo ha assunto un'iniziativa - per la verità confusa ed imprudente - per una modifica del Patto di stabilità con l'esclusione delle spese di investimento dal calcolo dell'indebitamento netto. Non entrando in questa sede nel merito della validità di un'iniziativa di questo tipo per un Paese fortemente indebitato come l'Italia, con il rischio che allentamenti del Patto possano riguardare solo Paesi che rispettino il parametro del 60 per cento dello *stock* del debito rispetto al PIL, o almeno dimostrino di saper attuare politiche per un rapido rientro (politiche abbandonate dal Governo italiano), emerge tuttavia con chiarezza la contraddizione. Da un lato, dove non si ha potere decisionale, si chiede di escludere dal Patto gli investimenti, riconoscendone l'importanza per riaccendere lo sviluppo; dall'altra, dove si ha potere, si pratica la politica opposta: non solo si introduce per il proprio Patto interno gli investimenti nel tetto di spesa, ma si attua sul proprio bilancio una manovra sostanzialmente fondata sul taglio degli investimenti stessi. Infatti, sulla manovra correttiva dei conti derivanti dall'applicazione del tetto del 2 per cento deriva un taglio degli investimenti rispetto al bilancio a legislazione vigente del 12 per cento per competenza e del 20,5 per cento per cassa. Per competenza il risparmio di spesa è dovuto per il 41 per cento alla contrazione della spesa per investimenti, percentuale che sale addirittura al 59,9 per cento per la cassa.

##### 5. *Il Mezzogiorno dimenticato*

I cattivi presagi scaturiti dalla lettura del DPEF 2005-2007 sul Mezzogiorno sono confermati dalla legge finanziaria 2005. Allora il Ministro dell'Economia scrisse che non ci sarebbero state risorse aggiuntive per il Sud. La finanziaria non solo mantiene la promessa ma, con tecnicismi, rimodula attraverso la tabella F, sezione 4, relativa agli «Interventi nelle aree sottoutilizzate» gli stanziamenti 2005 per il Sud. Infatti, scontando gli effetti dello scarno rifinanziamento operato attraverso la tabella D (100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 e ben 7,8 miliardi di euro nel 2007) la tabella F, che reca l'indicazione completa del *quantum* stanziato per il Sud, indica che per il 2005 vengono tagliati/rimodulati 5 miliardi di euro. In pratica, vengono fatti slittare, per 1/5 nel 2006 e 4/5 nel «2008 e anni successivi», le risorse previste per il 2005 secondo uno schema già collaudato nelle passate leggi finanziarie.

La somma totale deriva dalla rimodulazione in diminuzione dei finanziamenti:

- per la legge 64/86 (intervento straordinario mezzogiorno): - 200 milioni di euro;
- per il fondo aree sottoutilizzate per complessivi: - 2.184 milioni di euro;
- per il fondo incentivi agli investimenti: - 1.265 milioni di euro;
- per la legge 488/92: - 50 milioni di euro;

- per la legge 208/98 fondo rotativo interventi aree depresse: - 1.400 milioni di euro.

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

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

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

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

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

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

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

A prescindere da ogni valutazione di merito, il nuovo meccanismo presuppone, comunque, una completa rivisitazione delle procedure amministrative di concessione ed erogazione delle agevolazioni; dovranno pertanto essere integralmente rivisti i regolamenti e le circolari di attuazione ed in alcuni casi anche i contratti in essere con i soggetti privati incaricati dell'istruttoria e dell'erogazione delle agevolazioni; in ogni caso il nuovo meccanismo dovrà essere notificato alla Commissione U.E. per la prescritta autorizzazione. E' ragionevole ipotizzare che tutto il 2005 dovrà es-

sere utilizzato per tale attività con conseguente blocco di qualsiasi intervento agevolativo.

#### *6. La tabella dell'entrata e l'aumento della pressione fiscale*

La questione fiscale è stata al centro del dibattito che ha preceduto ed accompagnato la formazione degli strumenti di bilancio. L'avventurosa predisposizione del maxiemendamento fiscale, per il quale si sono predisposte coperture che il Presidente del Consiglio aveva affermato non esservi solo la settimana precedente, è evidentemente figlia di una forzatura politica che ha travolto i presidi per una corretta impostazione delle coperture, come emerge del resto dal documento riservato della Ragioneria dello Stato già citato e dalle osservazioni che ha formulato il Servizio del bilancio del Senato.

Per questo l'esame della tabella dell'entrata, tenendo conto delle prevedibili conseguenze degli emendamenti approvati che saranno incorporati con la nota di variazione, può soffermarsi su tre aspetti: la plausibilità delle entrate programmate, il livello di pressione fiscale che ne uscirà e i mutamenti strutturali che l'attuazione della manovra comporta per il complesso delle entrate.

Sotto il profilo della plausibilità delle entrate, gli elementi da considerare sono principalmente legati all'andamento della formazione del pil e alla realizzabilità dei nuovi introiti. La previsione di crescita del pil, sebbene più prudente di quella proposta dal Governo nei precedenti esercizi, appare ancora sovrastimata rispetto alle previsioni dei più accreditati istituti di ricerca privati ed è quindi da ritenersi che l'aumento del 3,5 per cento delle entrate non possa realizzarsi. Il FMI stima che con una previsione di crescita più realistica si dovrebbe scontare un minore introito pari allo 0,2 per cento del PIL. Quanto agli incrementi delle previsioni di gettito che dovrebbero essere assicurati dall'articolazione della legge finanziaria, la nota del Servizio del bilancio del Senato, come già quello della Camera, evidenzia diversi fattori di pesante aleatorietà. Del resto il Governo dovrebbe preoccuparsi delle dichiarazioni rilasciate dal commissario agli affari economici della Commissione europea Joaquin Almunia che in merito ha rilasciato un pesante avvertimento: «Non sono convinto che i tagli fiscali decisi dal Governo italiano siano adeguatamente coperti». Il Commissario ancora non conosceva l'emendamento governativo modificativo della norma sulla revisione degli studi di settore, che così come formulato avrebbe aumentato certamente le sue preoccupazioni.

Sono le osservazioni che puntualmente ha sviluppato l'opposizione. Limitandosi alle voci che dovrebbero assicurare il maggior gettito, risulta sovrastimato il gettito derivante dalle nuove disposizioni in materia di locazioni immobiliari, in relazione alla capacità effettiva di far emergere materia imponibile ed al calcolo del gettito che ne deriverebbe. Egualmente precarie appaiono le previsioni di entrata collegate al rafforzamento ed all'accelerazione dell'attività di riscossione, per le quali la relazione



tecnica non offre alcun supporto alla quantificazione di 350 milioni di euro. Gli interventi fiscali sulle cooperative (465 milioni di euro) non trovano supporto adeguato nella relazione tecnica, posto che su un analogo provvedimento con percentuali di tassazione doppie si stimava un gettito di soli 260 milioni di euro. L'aumento delle accise sui tabacchi è di tale entità da comportare riduzione dei consumi e rafforzamento del contrabbando. La considerazione di una «autocopertura» per 400 milioni di euro come effetti indotti dallo sgravio fiscale non ha alcun fondamento: lo sgravio dell'IRE si concentra su ceti con una propensione al consumo molto più bassa della media, mentre non si conteggia l'effetto depressivo accompagnato da altre misure fiscali in aumento.

Naturalmente l'aleatorietà maggiore è data dal possibile gettito legato all'allargamento della base imponibile con la revisione degli studi di settore, che da solo costituisce più della metà dell'incremento di gettito fiscale che dovrebbe essere assicurato dalla legge finanziaria. Appare non congrua la previsione di un adeguamento pari al 20 per cento di soggetti, con una percentuale del 5,8 per cento di soggetti che diventerebbero non congrui per effetto della revisione degli studi, se non sulla base di un apriori di gettito che la norma dovrebbe assicurare, ma in questo caso si configurerebbe una vera e propria *minimum tax*. Proprio per questi motivi il venir meno dell'automatismo inizialmente previsto mette in discussione una parte rilevante del gettito previsto.

Infine il maxiemendamento fiscale introduce, tra le altre, tre previsioni di gettito che val la pena di commentare. L'aumento per 570 milioni di euro di imposta di registro, di bollo, ipotecaria e catastale: per assicurare tale gettito occorrerebbe prevedere un incremento medio del 9,5 per cento degli importi fissi, e l'aumento dovrebbe essere ancora superiore se si tiene conto che per gli esercenti attività produttive il costo è deducibile incidendo su altre forme di gettito. Singolare è la previsione di un introito di 100 milioni di euro derivanti dall'appropriazione da parte dello Stato del 70 per cento del sovrapprezzo sull'energia elettrica destinato ai siti nucleari ed alla Sogin; lo Stato si appropria di un sovrapprezzo che è destinato alle autonomie locali e ad una società che dovrebbe provvedere alla sicurezza nucleare. Si ripete in altri termini il «furto» effettuato ai cittadini con l'appropriazione di una quota rilevante dell'8 per mille.

Infine, vi è la previsione del gettito di 2 miliardi di euro derivante dal condono edilizio disposto dall'articolo 10 del decreto-legge n. 282 del 2004, doppiamente anomalo, in quanto non vi è nessun elemento che possa sostenere una quantificazione di questa natura (se non eventualmente una riapertura dei termini per le opere condonabili, che sarebbe un ulteriore insulto all'ambiente), alla luce anche delle norme restrittive adottate da quasi tutte le regioni, e d'altro lato si utilizza, con un artificio contabile del tutto discutibile, un gettito di parte capitale (tipicamente così sono classificati i gettiti dei condoni per la loro straordinarietà) per finanziare spese di parte corrente, dimostrando anche per questa via lo scadimento della qualità del bilancio che è proprio della gestione del centro-destra.

Dunque la parte strettamente fiscale della manovra è basata su previsioni avventate ed insicure (osservazioni analoghe potrebbero essere fatte per la parte non fiscale, in relazione ai tagli di spesa ed alle previsioni di entrata derivante dalle alienazioni di cespiti patrimoniali).

Se le entrate previste non si realizzassero le conseguenze sarebbero ovviamente disastrose per il bilancio dello Stato, già sotto *stress* per la non piena realizzazione delle previsioni che riguardavano l'esercizio 2004. Se si realizzeranno, anche solo in parte - e veniamo al secondo elemento di riflessione - il risultato sarà un forte aggravamento della pressione fiscale. Infatti una accurata lettura dei dati delle relazioni tecniche che accompagnano i provvedimenti che di fatto costituiscono il complesso della manovra correttiva (decreto-legge n. 168 del 2004, testo iniziale della legge finanziaria, maxiemendamento fiscale e decreto-legge n. 282 del 2004) porta a quantificare in 9,8 miliardi l'aggravio fiscale complessivo recato da questi provvedimenti, come nel dettaglio è esposto nella tabella riportata di seguito. L'alleggerimento si limita ai 4,3 miliardi di revisione delle aliquote IRE e a proroga di sgravi sostanzialmente per il settore dei trasporti e dell'agricoltura per 1,4 miliardi. L'aggravio netto sarà perciò di 5,5 miliardi di euro, sovvertendo l'idea che la scelta del Governo sia quella di una sostanziosa riduzione della pressione fiscale per sostenere una ripresa dei consumi: si tratta di una redistribuzione del peso fiscale a vantaggio dei ceti più abbienti, con un aggravio complessivo.

Resta infine da osservare che il principio costituzionale della progressività dell'imposta, già indebolito dalla nuova struttura delle aliquote IRE, viene attaccato anche dal peso progressivo che assume l'imposizione indiretta rispetto a quella diretta. La quota dell'imposizione diretta è scesa dal 2001 al 2003 dal 55 al 52 per cento, mentre quella indiretta è conseguentemente salita dal 45 al 48 per cento. I dati del gettito del primo semestre 2004 confermano questa tendenza con una flessione delle imposte dirette per -1,9 per cento ed un aumento delle indirette del 2,3 per cento, tendenza che si aggraverà con gli effetti della manovra per il 2005.

La credibilità fiscale viene progressivamente intaccata con l'abuso delle pratiche condonistiche e ci viene consegnato un fisco antiquato, in cui riacquistano peso impostazioni ottocentesche, con l'aumento di gabelle ed intermediazioni varie che lo Stato impone al cittadino con bolli, accise, tasse di concessione: tutti ostacoli alla libera circolazione delle persone, delle merci e degli affari. Lo Stato esattore, sotto il governo del centrodestra, abusa della propria posizione senza alcuna considerazione delle esigenze dei consumi e della produzione: basti pensare che lo stato di previsione per l'entrata reca, rispetto al bilancio assestato, un incremento di 2 miliardi di euro (+9,5 per cento) per le accise e imposte erariali di consumo sugli oli minerali e di 0,5 miliardi (+14 per cento) per l'imposta di consumo sul gas metano. Invece di provvedere con interventi di sterilizzazione si lucra sulla tensione dei prezzi. Potremmo dire che metà del vantaggio fiscale sull'IRE viene restituito allo Stato per le spese di trasporto e riscaldamento.

Si pretende la flessibilità del lavoro, e quindi anche una disponibilità alla mobilità sul territorio, ma poi il cittadino dovrebbe pagare molto di più se compra o vende una casa o un'automobile, se prende un'immobile in affitto, se fa una pratica burocratica, ecc. Si parla di società liberale, ma si pratica la politica dello Stato autoritario ed esoso.

## MAGGIORI ENTRATE FISCALI APPROVATE E PROPOSTE DAL GOVERNO PER GLI ANNI 2005-2007

		Saldo netto da finanziare	
		2005	2007
<b>Decreto legge n. 168/2004 (Luglio - Manovra-bis)</b>			
ART	Co		
1-bis	8 - 9	438	618
1-bis	7 - 8	238	238
1-bis	10	118,7	118,7
2	1	-380	341
2	2 - 3	437	437
2	4 - 5	78	170
Totale		<b>929,7</b>	<b>1922,7</b>
<b>Decreto n. 168/2004</b>			
<b>Legge Finanziaria</b>			
		Saldo netto da finanziare	
		2005	2007
ART	Co		
36	8	24	24
37	1 - 5	59,4	59,4
38	4 - 6	11,1	66,3
38	9	0	0
38	10 - 11	304,7	377
39	4 e 11	190	190
40	13	3064	1607
40	21	140	0
40	22 - 33	350	350
42	1 - 8	465,7	255,4
42	9	291	0
42	11 - 16	270	0

Fonte : RT del Governo ai vari provvedimenti

## MAGGIORI ENTRATE FISCALI APPROVATE E PROPOSTE DAL GOVERNO PER GLI ANNI 2005-2007

42	17	Accisa sigarette	500	0	0
42	19 - 20	Lotto ed Enalotto	468	468	468
42	22 - 27	Videogiochi	17	20,1	20,1
		Finanziaria	6154,9	3417,2	3703,9
<b>Totale</b>		<b>Decreto n. 164/2004 + Finanziaria</b>	<b>7084,6</b>	<b>5339,9</b>	<b>3703,9</b>
<b>Copertura su Emendamento alla Riforma fiscale 16.100</b>					
			<b>Saldo netto da finanziare</b>		
			2005	2006	2007
42	17	Accisa sigarette	0	1000	1000
35-bis e ter		Giochi (Revisione della ripartizione della posta per i concorsi a pronostico, scommesse e telematiche al netto dei trasferimenti ai CONI)	48	251	495
35-quater	3	Condono edilizio (spostamento al 2005 di due rate del condono)	2000	0	0
35-quater	6-7	Imposte dirette ed indirette ( Aumento account Ipef, Ires e Irap e imposte di registro, concessioni, imposta di bollo, ipotecaria e catastale	570	1760	1320
35-quater	8	Servizio di riscossione dei versamenti d'imposta (Anticipazione, da parte delle banche, del versamento dell'acconto d'imposta)	0	650	0
		Fisco	2618	3661	2815
<b>Totale</b>		<b>Decreto n. 164/2004 + Finanziaria+ Fisco</b>	<b>9702,6</b>	<b>9000,9</b>	<b>6518,9</b>
<b>Decreto Legge n.282/2004 (Manovra-ter)</b>					
			<b>Saldo netto da finanziare</b>		
10	4	Fondo interventi strutturali (Quota delle rate di condono edilizio destinata al Fondo interventi strutturali)	215	0	0
3		Irap settore banche (Rideterminazione delle voci necessarie al calcolo della base imponibile IRAP)	-65,5	0	0
		Decreto legge - Manovra-ter	149,5	0	0
<b>Totale</b>		<b>DL n. 164/2004 + Finanziaria+ Fisco+ DL n. 282/2004</b>	<b>9852,1</b>	<b>9000,9</b>	<b>6518,9</b>

Fonte : RT del Governo ai vari provvedimenti

### 7. *L'assenza di gestione delle risorse umane*

Come già più sopra richiamato, il pubblico impiego viene colpito dalla finanziaria sia nel suo *status* economico – attraverso il taglio delle risorse per i contratti – sia nello *status* sociale, nel quadro di una generale svalutazione del ruolo del servizio pubblico e delle sue professionalità. Sul piano economico con le cifre disponibili si assicurerebbe un incremento medio delle buste paga per circa 65 euro, rispetto ai 106 concessi con l'accordo contrattuale del 2002.

Appare grave l'incapacità del Governo ad affrontare la questione del pubblico impiego come una grande questione per l'ammodernamento del Paese, ondeggiando tra politiche corporative, con difesa di microsettori e introduzione di norme *ad personam* e politiche di blocco totale del *turn over* che costituiscono la rinuncia ad una gestione attiva della risorsa umana.

Il Governo nel primo triennio si è dimostrato incapace di gestire una corretta programmazione dei flussi, assentendo ad un aumento di dipendenti di 116.000 unità; ora rendendosi conto dell'enormità del debordo realizzato, passa all'eccesso opposto con un blocco totale per l'amministrazione centrale ed un *turn over* limitato al 20 per cento per il settore non statale. È evidente che mai il blocco del *turn over* può costituire uno strumento efficace per la buona gestione del personale, portando ad un invecchiamento e dequalificazione dell'amministrazione pubblica: infatti si impedisce l'afflusso di energie innovative e si impedisce la sostituzione delle professionalità che vengono a mancare, perché è noto che la fuoriuscita anticipata riguarda proprio professionalità specializzate che vengono formate nella pubblica amministrazione e che poi trovano sul mercato privato opportunità lavorative. Che manchi una visione di governo delle risorse umane e dell'efficienza della pubblica amministrazione lo conferma un altro dato: nel complesso degli stati di previsione dei Ministeri le spese di parte corrente e di parte capitale per l'informatizzazione dei servizi vengono tagliate rispetto all'assestato 2004 per oltre l'11 per cento; eguali risultati ci porterebbe l'esame degli stanziamenti per la formazione e l'aggiornamento professionale.

Dunque non siamo in presenza di un orientamento a costruire un sistema della pubblica amministrazione più leggero ma più capace di supportare le grandi funzioni programmatiche e regolatorie di uno Stato autorevole, bensì di un orientamento che produce un settore pubblico poco innovativo, sclerotizzato, non sostenuto dalle necessarie strumentazioni tecnologiche. Eppure ogni lungimirante strategia di riforme per il Paese deve necessariamente camminare sulle gambe di una pubblica amministrazione capace di applicarle e di farle applicare, altrimenti si realizzeranno solo quelle poche riforme autoapplicative.

### 8. *Gli stati di previsione dei singoli Ministeri*

Il miglior giudizio sulle gravi conseguenze della manovra sugli stanziamenti per i singoli Ministeri può essere ricavato dai rapporti delle Commissioni di merito. Non solo quelli di minoranza, che naturalmente evidenziano il giudizio negativo (motivato e documentato) dell'opposizione, quanto piuttosto quelli della maggioranza, che accompagnano il parere positivo sugli stati di previsione a tante e tali osservazioni e condizioni che se dovessero essere accolte dal Governo ci troveremmo di fronte ad uno svuotamento della manovra.

In questa sede ci si limita ad un esame sintetico dello spazio lasciato dal bilancio per politiche che tendano ad affrontare le due emergenze che si sono segnalate all'inizio: la perdita di competitività del sistema Paese e l'indebolimento del potere d'acquisto dei ceti medio-bassi. Se la legge finanziaria non attiva in questi campi nessun intervento innovativo ci sarebbe da aspettarsi che almeno venissero difesi gli stanziamenti di bilancio per sostenere gli interventi propri della legislazione vigente. L'esame degli stati di previsione dei Ministeri porta alla conclusione che non solo vengono gravemente indeboliti gli strumenti per un funzionamento efficiente della pubblica amministrazione, su cui ci si è già soffermati, ma si decurtano a volte in modo molto consistente gli interventi attivi ed i trasferimenti a famiglie e imprese.

In particolare, dalla Tabella del Ministero del lavoro (Tabella n. 4) risulta un pesante taglio del Fondo per l'occupazione, che - rispetto alle previsioni della legge di bilancio 2004 - ha subito un ridimensionamento per circa 211 milioni di euro per la parte di cassa e 287 milioni di euro per la parte di competenza (al netto del modesto incremento di 10 milioni di euro previsto dalla Nota di variazione come effetto della tabella F della legge finanziaria). Si tratta di un taglio che per la parte di competenza aggiunge addirittura il 20 per cento della dotazione prevista per il 2004 (da 1,4 miliardi di euro a 1,1 miliardi di euro). Occorre ricordare che il taglio della tabella A recato dal maxiemendamento fiscale incide sulle disponibilità che erano state appostate per il finanziamento degli ammortizzatori sociali.

Quanto al sostenimento del potere d'acquisto delle famiglie, nelle dichiarazioni del Governo l'intervento si attuerebbe attraverso la rimodulazione delle aliquote IRE. E' facile osservare che proprio la relazione tecnica che accompagna il maxiemendamento sconfessa questa tesi. Infatti solo il 40 per cento dei contribuenti avrà una variazione positiva, mentre una percentuale del 60 per cento non avrà alcun vantaggio. Il 40 per cento del vantaggio fiscale si concentra nel decile più alto della distribuzione dei redditi, mentre ai due decili più bassi si distribuirebbe solo il 2,2 per cento del vantaggio fiscale. È evidente che con questa struttura delle aliquote non vi sarà per i redditi medio-bassi alcun sostegno del potere d'acquisto attraverso la leva fiscale. Al contrario i ceti medio-bassi verranno aggravati da appesantimenti dell'imposizione diretta, da mancati interventi

per gli «incapienti», da un aggravio dei costi di beni e servizi, pubblici e privati. Non assegnando per questa via alcun vantaggio, si indeboliscono in aggiunta gli interventi previsti per le politiche sociali. Significativo è il ridimensionamento del Fondo nazionale per le politiche sociali, che passa da una dotazione di 1,66 miliardi di euro prevista – per competenza e per cassa – dal bilancio assestato 2004, ad una dotazione di 1,27 miliardi di euro, con un taglio di circa 390 milioni di euro (pari al 23,4 per cento dello stanziamento 2004). Questa dotazione sarà ulteriormente ridotta dal taglio lineare del 4 per cento della tabella C predisposto dal maxiemendamento fiscale, non essendo stato escluso il Fondo dal taglio, come si sarebbe dovuto fare, a cui si aggiunge un ulteriore taglio del 2,5 per cento recato da un altro emendamento. Va inoltre sottolineato che dalle scarse politiche per la famiglia che caratterizzano il nostro Paese esce il *bonus* per il secondo figlio che non viene rifinanziato, così come il reddito minimo di inserimento (trasformato con dubbio gusto in reddito di ultima istanza): sono 243 milioni di euro che vengono sottratti alle politiche familiari, così come va sottolineata la carenza di finanziamento per il Fondo integrazione affitti (anch'esso decurtato) ed in genere per le politiche per la casa, che sta tornando ad essere, anche per la vendita di un ingente patrimonio pubblico, un grave problema sociale in molte aree del Paese.

Per quanto riguarda la Tabella del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Tabella n. 7) l'elemento che emerge più chiaramente dalla lettura incrociata con la Nota di variazioni è un vistoso spostamento di risorse dal territorio all'amministrazione centrale, in netta controtendenza con le amministrazioni di bilancio della scorsa legislatura e in manifesto contrasto con le esigenze di valorizzazione dell'autonomia scolastica.

Ad essere penalizzati dai tagli più consistenti sono infatti tutti gli uffici scolastici regionali che si vedono ridurre i trasferimenti correnti in misura pesantissima. In particolare, l'intero centro di responsabilità «istruzione» è interessato da una riduzione complessiva di oltre 400 milioni di euro. Va segnalato anche il taglio dello stanziamento per la ricerca scientifica e tecnologica che subisce il taglio lineare del 4 per cento della tabella C (introdotto con il maxiemendamento), portato poi al 6,5 per cento con l'emendamento di variazione della norma sugli studi di settore dopo essere già stato decurtato rispetto alla legge finanziaria dell'anno scorso.

Per quanto riguarda la Tabella del Ministero delle attività produttive (Tabella n. 3), il dato più eclatante – in quanto accuratamente occultato – riguarda la dotazione del Fondo investimenti per gli incentivi alle imprese cioè del fondo che dal 1999 accorpa in un'unica autorizzazione di spesa tutti gli stanziamenti destinati ad agevolare le imprese nell'ambito di ciascun settore o tipologia di intervento (ricerca e sviluppo, aree depresse, ristrutturazione e riconversione industriale, ecc.). In particolare, è su tale Fondo che sono finanziati, tra gli altri, gli interventi di programmazione



negoziata (contratti d'area e di programma, patti territoriali, ecc.), nonché la legge n. 488 del 1992.

In tal senso, il livello di dotazione del Fondo qualifica con chiarezza – ben più delle dichiarazioni programmatiche – l'effettivo impegno finanziario del Governo nelle politiche di sostegno al sistema delle imprese.

La Nota di variazioni, recependo le modifiche apportate dal disegno di legge finanziaria, corregge le previsioni di bilancio per oltre 1,5 miliardi di euro complessivi, portando la dotazione complessiva del Fondo per il 2005 a circa 2,5 miliardi di euro, mentre la quota del Fondo destinata agli incentivi generali alle imprese scende a 692 milioni di euro.

Ma lo svuotamento di risorse a carico del Fondo per gli incentivi alle imprese non finisce qui.

Il maxiemendamento del Governo, recante tra gli altri interventi le misure fiscali in materia di IRE e di IRAP, attinge ancora sia al Fondo per gli incentivi alle imprese, sia al Fondo per le aree sottoutilizzate (di competenza del Ministero dell'economia) su cui sono finanziate le altre leggi di sostegno alle imprese nelle aree depresse non ricomprese nel Fondo per gli incentivi (la legge n. 64 del 1986, la legge n. 208 del 1998, i crediti d'imposta per gli investimenti e per l'occupazione, ecc.).

L'articolo 38-*quater*, introdotto dal maxiemendamento, istituisce infatti un nuovo Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, finalizzato all'erogazione di contributi in conto interessi alle imprese, rimborsabili secondo un piano pluriennale.

Tale misura, che pure – in linea di principio – potrebbe costituire un meccanismo innovativo di accesso ai capitali, è tuttavia realizzata attingendo per la sua copertura ai Fondi citati, cioè sottraendo ulteriori risorse ai meccanismi vigenti di sostegno alle imprese (in primo luogo alla legge n. 488 del 1992, ma anche ai crediti d'imposta per gli investimenti e per le assunzioni, ai patti territoriali, alla contrattazione programmata, ecc.).

Per il funzionamento del nuovo Fondo rotativo si prevedono infatti esborsi da parte dello Stato pari a circa 80 milioni di euro nel 2005 e a circa 150 milioni di euro annui dal 2006, per la cui copertura si attinge, per un verso, al Fondo per le aree sottoutilizzate, per 55 milioni di euro nel 2005 e 100 milioni di euro per gli anni 2006 e 2007; e per altro verso al Fondo per gli incentivi alle imprese, per 25 milioni di euro per il 2005 e 50 milioni di euro per il 2006.

Quest'ultima riduzione a carico del Fondo per gli incentivi alle imprese, secondo quanto espressamente previsto dalla disposizione di copertura dell'articolo 38-*quater*, è riferita ai soli interventi generali di incentivo, portando lo stanziamento effettivo per il 2005 dagli originari 750 milioni di euro a circa 670 milioni di euro. Tutte da verificare sono le effettive operatività del Fondo rotativo, che richiedono una complessa procedura di attuazione e di raccordo con le modalità esistenti.

In definitiva, dalla valutazione congiunta dei diversi interventi del Governo sul Fondo per gli incentivi alle imprese, nell'ambito dell'attuale manovra di bilancio, non può che rilevarsi un significativo disinvestimento nelle politiche economiche di sostegno alle imprese rispetto all'ultimo

esercizio di bilancio, almeno con riguardo alle politiche finanziate sul Fondo stesso. Tale disinvestimento è quantificabile per l'anno 2005 in circa 725 milioni di euro per competenza e quasi 1 miliardo di euro per cassa.

La richiesta di sicurezza è una domanda crescente e preoccupanti sono i dati sull'aumento della criminalità. La risposta che si trova nella Tabella del Ministero dell'interno è assolutamente insoddisfacente. Con la nota di variazioni stanziamenti essenziali per la lotta alla criminalità, già compresi nel progetto di bilancio, vengono pesantemente decurtati, sia per la Polizia di Stato che per l'Arma dei carabinieri. Un taglio di oltre il 10 per cento riguarda gli stanziamenti per la manutenzione e gestione degli automezzi, dell'11 per cento per i servizi fuori sede, sempre dell'11 per cento per le spese riservate per la lotta contro la criminalità organizzata, del 10 per cento per la Direzione investigativa antimafia, del 10 per cento per il casermaggio dell'Arma dei carabinieri, sempre del 10 per cento per i servizi informatici. I dati sono ancora più drammatici se consideriamo il livello della riduzione degli stanziamenti nel biennio 2003-2005: il complesso degli stanziamenti relativi ad aspetti essenziali per il funzionamento della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri (spese per il funzionamento delle caserme, acquisto e manutenzione mezzi, spese per trasferte e per i servizi fuori residenza) subiscono un taglio del 19 per cento. Nel campo della protezione civile grave appare, tra l'altro, la riduzione sempre del 10 per cento delle disponibilità per la gestione e noleggio degli aeromobili, dei natanti e degli automezzi e del 10 per cento del vettovagliamento e equipaggiamento del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Ne emerge il quadro di uno Stato che smobilita presidi fondamentali per la sicurezza dei cittadini.

### 9. Conclusioni

Le argomentazioni fin qui offerte sostengono l'affermazione che la manovra proposta dal Governo si nega ad ogni prospettiva di serio riformismo; anche la regola del tetto di spesa, lungi da avviare una più seria impostazione della gestione del bilancio pubblico, dimostra la rinuncia ad una rigorosa gestione della finanza pubblica, con l'accettazione di modalità di copertura fuori dalla legittimità costituzionale, che riprodurranno gli sfondamenti di bilancio che hanno puntualmente caratterizzato le gestioni del governo Berlusconi; l'impostazione del bilancio per il 2005 rinuncia a puntare sui fattori di competitività del Paese, degradando la capacità dello Stato di offrire a famiglie ed imprese sostegni adeguati ed incisivi per guardare con maggiore sicurezza al futuro.

La manovra si è resa prigioniera di una promessa populistica, ed un modesto ritocco delle aliquote IRE per una cifra che non raggiunge lo 0,4 per cento del PIL, di per sé incapace di avere qualsiasi effetto macroeconomico, concentrata sui decili a più alto reddito della popolazione, viene pagato da un aggravio di una miriade di altre forme di imposizione fiscale

e da un taglio di servizi e trasferimenti a imprese e famiglie. Scompare dall'orizzonte un pensiero robusto sul futuro del Paese; l'espressione «investimenti» (in infrastrutture, in miglioramento del capitale fisso del Paese, in sapere e formazione) scompare dall'agenda del Governo.

Osserva un fiscalista di vaglia come il professor Enrico De Mita che di fronte ai problemi, questi sì epocali, si richiederebbero «altre rivoluzioni mentali ed operative rispetto alle quali un modesto aggiustamento di aliquote suscita solo malinconia. Gli studiosi di economia e gli operatori economici (imprenditori e sindacati) non hanno riconosciuto alla manovra fiscale né valenza programmatica né carattere rivoluzionario».

Il Paese è chiamato ad affrontare profonde trasformazioni per reggere la sfida della competitività, del radicale mutamento della struttura demografica, del nuovo contesto geopolitico. Avrebbe bisogno di unità, non tanto nella gestione corrente che ben potrebbe basarsi su una seria distinzione dei ruoli di maggioranza ed opposizione, ma sulle prospettive di lungo periodo, sulla condivisione di una ambizione collettiva, che è qualcosa di più robusto di un sogno. La maggioranza offre solo divisione e conflitto: con le parti sociali di ogni tipo, sulla fondamentale base della convivenza civile che è la Carta costituzionale, in settori delicatissimi per la vitalità democratica come l'amministrazione della giustizia, le regole elettorali, la libertà di espressione.

Il travolgimento di quelle regole di rigore che sono poste a presidio della formazione del bilancio, della valutazione delle coperture e degli effetti finanziari dei provvedimenti, nel breve e nel lungo periodo, regole che attengono alla sostanza di un regime di democrazia parlamentare, costituiscono perciò la sostanza di una politica populista, che riduce ogni intervento alla dimensione di uno *spot*. I comportamenti collettivi si possono modificare in direzioni più virtuose per il bene comune solo se l'autorevolezza della politica, fondata sul rispetto di regole condivise, può offrire la certezza della natura e della durata di incentivi, di trasferimenti, di sgravi fiscali, se il cittadino può porre un ragionevole fondamento sul fatto che ciò che gli viene offerto stia nel mondo della realtà e non in quello virtuale della *fiction* televisiva.

La manovra presentata dal Governo manca totalmente di queste caratteristiche; avrà perciò esiti gravemente negativi per il nostro Paese.

GIARETTA, *relatore di minoranza*









