

BOZZE DI STAMPA  
27 luglio 2005  
N. 3

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

## XIV LEGISLATURA

---

Documento di programmazione economico finanziaria  
relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni  
2006-2009 (*Doc. LVII, n. 5*)

### PROPOSTE DI RISOLUZIONE

3.

SCHIFANI, NANIA, D'ONOFRIO, PIROVANO, NOCCO

Il Senato,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria  
relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2006-2009;

considerato che:

il Documento costituisce un momento fondamentale di confronto  
con i rappresentanti del mondo produttivo, delle forze sociali e con le isti-  
tuzioni più qualificate per acquisire un quadro aggiornato della situazione  
macroeconomica e della finanza pubblica e per delineare in una logica si-  
stematica e compiuta le linee strategiche di indirizzo cui dovranno ispi-  
rarsi le decisioni da assumere nell'ambito della sessione di bilancio. Si  
tratta di una occasione che valorizza il ruolo del Parlamento in quanto  
sede chiamata a ricondurre le politiche settoriali in una prospettiva coe-  
rente e a valutarne le compatibilità;

in questo senso, il Documento mantiene la sua utilità, che risulta addirittura rafforzata nelle attuali circostanze, alla luce dell'acuirsi della crisi economica che richiama tutti i soggetti attori politici e forze produttive e sociali, amministrazioni dello Stato e livelli di governo territoriali, al massimo impegno evitando contrapposizioni meramente strumentali che non rispondono alle effettive esigenze del Paese;

tenuto conto, per quanto concerne il quadro macroeconomico, che:

a fronte di una crescita dell'economia mondiale a tassi assai elevati, pur in presenza di alcuni fattori di precarietà che attengono, in primo luogo, all'instabilità dei mercati monetari, i maggiori paesi europei continuano a registrare notevoli difficoltà in larga parte attribuibili alla minore flessibilità che contraddistingue i relativi sistemi economici;

la stessa Unione europea ha avviato un approfondito confronto su queste tematiche, in vista della definizione delle prospettive finanziarie per gli anni 2007-2013, per individuare gli spazi adeguati per realizzare una più consistente crescita e un rafforzamento della capacità competitiva, secondo le indicazioni della Strategia di Lisbona, la cui attuazione richiede uno sforzo di concretezza per l'indicazione di un numero limitato di obiettivi e il reperimento delle risorse necessarie;

in questo quadro, le difficoltà che contraddistinguono l'economia italiana non possono essere interamente attribuite a fattori esterni in quanto rappresentano la risultante di ritardi e problemi che non hanno trovato adeguata risposta nell'ultimo decennio e che attengono all'assetto del sistema produttivo, a partire dalla fragilità derivante dal «nanismo» della parte prevalente delle imprese; all'invecchiamento della popolazione; all'elevato debito pubblico, al persistente divario di sviluppo tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno e all'insoddisfacente livello di efficienza delle amministrazioni pubbliche, le quali sono spesso viste come un ammortizzatore sociale piuttosto che come fattore propedeutico alla crescita;

tali difficoltà richiedono l'adozione di interventi di carattere strutturale volti a favorire il rafforzamento della capacità competitiva del sistema produttivo, privilegiando gli interventi che, senza oneri a carico della finanza pubblica, possano concorrere a ridurre e semplificare adempimenti e procedure per i cittadini e le imprese;

rilevato, per quanto riguarda la finanza pubblica, che:

il peggioramento delle condizioni macroeconomiche ha ridotto i margini a disposizione per la correzione degli andamenti dei saldi, la quale dovrà essere realizzata, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, in termini tali da evitare di innescare spinte deflazionistiche;

vanno comunque compiuti tutti gli sforzi per contenere il tasso di crescita della spesa pubblica e per ridurre la rigidità, anche rivedendo gli strumenti allo scopo posti in essere negli scorsi anni, privilegiando le misure in grado di incidere "a monte" sui fattori che determinano l'andamento delle spese e responsabilizzando i centri di spesa attraverso il rafforzamento degli strumenti di controllo e di monitoraggio;

il necessario e decisivo recupero di produttività deve riguardare sia il sistema pubblico sia il sistema delle imprese; tale obiettivo può essere conseguito soltanto attraverso un cambio dei comportamenti individuali e collettivi di tutti i soggetti coinvolti nel processo di produzione e di distribuzione della ricchezza;

occorre spostare le risorse che si libereranno dal contenimento della spesa corrente e dal contrasto all'evasione fiscale alla scuola, alla formazione dei lavoratori, alla ricerca e all'innovazione e agli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali;

impegna il Governo:

*a)* per quanto riguarda i metodi e le procedure per la decisione di bilancio:

1) ad integrare, ove necessario con la presentazione di una Nota di aggiornamento del Documento nel mese di settembre, il quadro degli elementi di ordine quantitativo concernenti, in particolare, l'entità e la composizione della manovra da realizzare per il 2006, per quanto concerne tanto gli interventi correttivi che quelli espansivi, così come per quanto riguarda le risorse da destinare allo sviluppo del Mezzogiorno;

2) ad affidare alla legge finanziaria le determinazioni volte a consentire il rispetto dei saldi di bilancio nonché le regolazioni di carattere quantitativo in materia tributaria e gli interventi necessari per definire il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali;

3) a organizzare il testo della legge finanziaria in parti omogenee, tutte rigorosamente corrispondenti al suo contenuto tipico, evitando, in particolare, l'inserimento di norme meramente ordinamentali ovvero di carattere localistico o microsettoriale;

4) a verificare mediante il pieno coinvolgimento degli enti locali, le modifiche da apportare alle regole del Patto di stabilità interno, allo scopo di introdurre alcuni necessari elementi di flessibilità che tengano conto dell'importanza delle spese di investimento, comunque in termini tali da responsabilizzare gli stessi enti per il rispetto degli obiettivi stabiliti;

5) a provvedere alla tempestiva comunicazione delle conclusioni del lavoro istruttorio svolto dall'Alta Commissione per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e a sottoporre al più presto al Parlamento la relazione volta a dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione;

6) ad adottare le misure, anche normative, finalizzate a promuovere una armonizzazione dei dati relativi alla finanza pubblica elaborati dalle diverse istituzioni competenti in modo da garantire una tempestiva informazione sugli andamenti e sulle tendenze;

*b)* per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2006:

1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni assunti presso

le competenti sedi comunitarie, risulti pari al 3,8 per cento del PIL nel 2006, al 2,8 per cento nel 2007, al 2,1 per cento nel 2008 e all'1,5 per cento nel 2009;

2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario dallo 0,9 per cento nel 2006 al 3 per cento nel 2009, che permetta il raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento;

3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, in un valore non superiore, per il 2006, a 56,5 miliardi di euro, e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 48,3 miliardi di euro per il 2007 e a 39,7 miliardi di euro per il 2008;

4) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 4,7 per cento del PIL previsto per il 2005, del 3,9 per cento per il 2006, del 2,3 per cento per il 2007 e dell'1,8 per cento per il 2008;

5) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 107,4 per cento nel 2006, al 105,2 per cento nel 2007, al 103,6 per cento nel 2008 ed al 100,9 per cento nel 2009;

c) per quanto riguarda gli obiettivi di politica economica e sociale:

1) a finalizzare tutte le misure che saranno poste in essere in funzione dell'obiettivo del rafforzamento delle prospettive di crescita, dando corso alle potenzialità offerte dalla recente riforma del Patti di stabilità e crescita, nel solco delle indicazioni fornite dalla Strategia di Lisbona, in ogni caso evitando di disperdere le limitate risorse a disposizione. In questa prospettiva, occorre sostenere la conversione del sistema produttivo e il rafforzamento delle imprese operanti nei comparti a più alto valore aggiunto e a maggior contenuto tecnologico quali, ad esempio, quello aerospaziale e dell'elettronica avanzata;

2) a privilegiare le riforme "a costo zero" per la finanza pubblica che si dimostrino in grado di produrre effetti moltiplicativi nell'economia, quali la semplificazione degli adempimenti, lo snellimento delle procedure amministrative, la liberalizzazione dei mercati dei prodotti e dei servizi mediante la riduzione delle barriere all'entrata, con particolare riferimento ai servizi di rete, finanziari e professionali;

3) ad incrementare le risorse destinate agli investimenti pubblici, anche attraverso l'utilizzo delle disponibilità che si libereranno in relazione al contenimento della spesa corrente, e alla sua qualificazione anche attraverso una più decisa diffusione del controllo di gestione e di misurazione della produttività delle varie istituzioni pubbliche. In tale contesto si segnala l'esigenza di implementare le politiche di potenziamento infrastrutturale e di carattere ambientale, promuovendo il graduale raggiungimento degli obiettivi fissati nel protocollo di Kyoto, nei limiti delle compatibilità finanziarie, in coerenza con il Piano nazionale ai fini dell'assegnazione delle quote di emissione. Occorre inoltre inserire nell'allegato recante il programma delle infrastrutture strategiche le opere strategiche comprese nel "Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazio-

nale. Anno 2005" recentemente approvato dal Ministero delle attività produttive, ai fini della loro inclusione nell'elenco delle opere ammesse a beneficiare delle procedure autorizzatorie semplificate previste dalla legge n. 443 del 2001;

4) a tutelare i soggetti più deboli e maggiormente esposti alle ricadute negative dei fattori di crisi e di instabilità, a partire dalla tutela del potere d'acquisto delle famiglie meno abbienti e con figli, eventualmente mediante il progressivo inserimento di sistemi di tassazione già adottati in altri paesi; ad attribuire carattere prioritario all'assunzione di misure, anche di carattere fiscale, per la realizzazione degli interventi di rilancio delle politiche abitative e di riqualificazione delle aree urbane, garantendo la messa a sistema di interventi di edilizia residenziale pubblica e di sostegno all'accesso agevolato alle locazioni, nonché l'adeguato finanziamento delle misure esistenti, con particolare riferimento ai fondi relativi ai programmi "Contratti di quartiere II", che favoriscano lo scorrimento delle graduatorie dei progetti nelle regioni che hanno beneficiato dell'intervento surrogatorio dello Stato;

5) a rafforzare gli interventi finalizzati ad una efficace lotta all'evasione fiscale intensificando i controlli in particolare nei territori a maggior rischio di evasione sulla base dei dati elaborati dall'ISTAT, anche attraverso l'attivazione della collaborazione di diverse istituzioni pubbliche e degli enti territoriali, in modo da recuperare gli spazi per proseguire il percorso di progressiva riduzione della pressione fiscale, a partire dall'IRAP, in relazione alla quale occorre prioritariamente intervenire per la ulteriore riduzione del carico gravante sul fattore lavoro e per ampliare l'area di esenzione per le imprese di minori dimensione. Una efficace lotta all'evasione fiscale può costituire, in effetti, un potente strumento di contrasto ai fenomeni di illegalità e alla criminalità organizzata che controlla vaste aree del territorio anche attraverso il riciclaggio dei propri proventi nelle attività economiche. Allo stesso tempo, occorre verificare l'opportunità di apportare alcune modifiche alla disciplina tributaria, con particolare riferimento ad istituti, recentemente introdotti nell'ordinamento anche sulla base di esperienze straniere, che hanno dato luogo a consistenti vantaggi fiscali che non appaiono pienamente conformi all'esigenza di una equa distribuzione dell'onere tributario. Occorre inoltre potenziare le misure volte al contrasto dei fenomeni della contraffazione e dell'immissione sul mercato di prodotti non sicuri; nell'ottica generale di contenimento dei costi per le famiglie risulta fondamentale prevedere l'applicazione sia della etichettatura energetica, per i prodotti in commercio, sia di quella con le indicazioni di origine, per i prodotti importati da paesi extra UE. Carattere prioritario deve essere altresì attribuito all'obiettivo di informare e tutelare i consumatori sulle caratteristiche di sicurezza e risparmio sia degli elettrodomestici sia delle qualità merceologiche dei prodotti del T.A.C., più soggette a fenomeni di dumping. A tal fine è indispensabile perseguire finalità di tutela dei prodotti italiani da fenomeni di contraffazione ricorrendo in modo ampio alle strutture di certificazione e verifica delle stesse, incentivando anche il ricorso a certificazioni volontarie ed all'introduzione di clausole di salvaguardia europee;

6) a dare rapida attuazione agli interventi già posti in essere per il miglioramento della crescita e della competitività del Mezzogiorno, a partire dalla riforma del sistema degli incentivi e dalla revisione del credito di imposta, quale strumento agevolativo da calibrare secondo una logica selettiva; a valutare la possibilità di introdurre forme di fiscalità di vantaggio, previa verifica della compatibilità con la disciplina comunitaria, e a creare le condizioni per destinare a questa area del paese, nel medio e lungo termine, il 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale e un volume consistente di risorse aggiuntive, da impiegare prioritariamente al potenziamento delle infrastrutture, delle reti, con particolare riferimento a quelle idriche, e del turismo;

7) a considerare con attenzione le conclusioni emerse nella discussione svolta in sede parlamentare, anche con riferimento alle questioni sollevate nei pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva».

---

#### 4.

ANGIUS, BORDON, BOCO, FABRIS, MARINI, MARINO, FALOMI, MALABARA, FORMISANO, MORANDO, GIARETTA, CADDEO, RIPAMONTI, MICHELINI

Il Senato,

premessi che:

1. Il DPEF 2006-2009 – l'ultimo di questa legislatura – rappresenta una vera e propria presa d'atto del fallimento della politica economica del governo di centro-destra. A quattro anni dal DPEF del 2001 – che prometteva di guidare l'economia nazionale «dal declino allo sviluppo» – il quadro macro-tendenziale a legislazione vigente (a «riforme» attuate, come da programma) è il seguente: nel 2005 la crescita del PIL è nulla o negativa; le esportazioni nette (specchio delle capacità competitive del Paese) si mantengono in area negativa e non trovano compenso nell'andamento della domanda interna, dove i consumi delle famiglie crescono pochissimo, mentre gli investimenti fissi lordi calano; la produttività (misurata sul PIL) cade ulteriormente, mentre l'andamento del Costo del Lavoro per Unità di Prodotto fa registrare una crescita superiore a quella media dell'area dell'Euro; dopo anni di costante miglioramento (la tendenza positiva è in atto dal '97) il tasso di disoccupazione peggiora (+0,1), mentre quello di occupazione smette di crescere;

le previsioni tendenziali indicano per il 2006 una crescita reale del PIL pari all'1,5 per cento, ben superiore alle stime di consenso (0,9 per cento);

non è chiaro come questa ripresa possa realizzarsi, soprattutto considerazione del previsto brusco calo degli investimenti (-1,5 per cento), in particolare macchinari e attrezzature (-2,7 per cento), indicato nel DPEF medesimo, e dell'attesa crescita zero del settore delle costruzioni, l'unico

ad avere mantenuto negli ultimi anni una dinamica positiva; negativo è anche l'andamento delle esportazioni (dal 3,2 per cento del 2004 allo 0,1 per cento del 2005) che testimonia la perdita di competitività internazionale del sistema produttivo; anche il previsto calo delle importazioni è indice delle gravi difficoltà del sistema produttivo e che, contrariamente a quanto previsto dal Governo, non vi sarà l'atteso aumento dei consumi delle famiglie;

il DPEF prevede inoltre, per il 2005, un tasso di inflazione, misurato in base al deflatore dei consumi, del 2,2 per cento, ben lontano dal limite programmatico dell'1,6 per cento, indicato dal Documento di programmazione dell'anno scorso;

per gli anni successivi al 2006, il DPEF indica un tasso tendenziale e programmatico di crescita del PIL che permane intorno all'1,5 per cento nel 2007 e nel 2008, per crescere dello 0,1 per cento nel 2009 tenuto conto dell'impatto restrittivo dovuto alle misure correttive: si tratta di previsioni del tutto irrealistiche, tenuto conto dell'attuale situazione della finanza pubblica e del quadro macroeconomico negativo, basate su obiettivi problematici: una forte ripresa degli investimenti, delle esportazioni e dei consumi delle famiglie accompagnato da un deciso rallentamento nella crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, che, secondo il Governo, dovrebbe passare dall'1,4 per cento del 2005 allo 0,1 per cento del 2006.

2. Il DPEF 2006-2009 ha rivisto l'obiettivo di indebitamento netto per il 2005 fissandolo al 4,3 per cento del PIL, rispetto all'obiettivo del 2,9 per cento indicato nella Relazione trimestrale di cassa, presentata nel maggio scorso, per la presenza di «ulteriori elementi di criticità» (difficoltà nella realizzazione del programma di dismissioni, mancato rispetto del vincolo di crescita delle spese delle pubbliche amministrazioni, rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005, contestazione da parte dell'Eurostat di alcuni criteri di contabilizzazione); assumendo una crescita nulla del PIL nel 2005 e a seguito delle riclassificazioni contabili concordate con Eurostat, il nuovo obiettivo determinato nel DPEF 2006-2009 comporta, pertanto, una revisione in aumento della stima del deficit per il 2005 di 1,4 punti percentuali di PIL;

le spese correnti primarie crescono – tra il 2001 e il 2004 – dal 37,9 per cento del PIL (dove si trovano dal 1996), al 39,3 per cento del 2004, più che compensando gli effetti positivi sulla finanza pubblica della caduta delle spese per interessi (negli stessi anni, dal 6,5 per cento del PIL al 5,1); una modestissima riduzione della pressione fiscale – che passa dal 42,2 del 2001 al 41,7 del 2004 – si accompagna ad una drammatica caduta del livello di *compliance* fiscale, determinata dal ricorso a condoni fiscali e contributivi che tolgono ogni credibilità al tentativo del governo di fare – con l'ultimo DPEF della legislatura – della lotta all'evasione il fulcro della sua politica delle entrate; il saldo primario passa dal 5,7 per cento del PIL del 2000 allo 0,6 del 2005, azzerandosi completamente negli anni immediatamente successivi; il volume globale del debito in rapporto al PIL – sceso ininterrottamente dal 1996 al 2004 – conosce un brusco

rialzo e si mantiene al di sopra del livello del 2004 per tutto il periodo in esame; la spesa in conto capitale cade dai 58,420 miliardi del 2003 ai 55,750 miliardi del 2005;

il valore dell'indebitamento netto stimato per il 2005 dovrebbe risultare da un saldo primario pari, in rapporto al PIL, allo 0,6 per cento e da una spesa per interessi pari al 4,9 per cento; rispetto alla Relazione trimestrale di cassa, presentata nel maggio scorso, la stima dell'avanzo primario viene ridotta di 1,5 punti percentuali;

nonostante la minore crescita del PIL di 1,2 punti percentuale abbia delle ricadute sul gettito tributario, sia per quanto concerne l'andamento delle imposte dirette che di quelle indirette, in relazione alla minore dinamica dei redditi e dei consumi, il DPEF indica un aumento delle entrate complessive da 611.200 milioni di euro a 620.125 milioni nel 2005; è evidente che tale incremento contrasta con i dati del DPEF sulla pressione fiscale che secondo il Governo dovrebbe attestarsi al 41,3 per cento nel 2005, con una riduzione di quasi mezzo punto percentuale rispetto al 2004;

il saldo corrente viene rivisto in un valore negativo dello 0,7 per cento del PIL;

il DPEF 2006-2009 stima per il 2005 un fabbisogno del settore statale pari a 65.187 milioni di euro, superiore, per più di 20.000 milioni di euro a quanto indicato nella Relazione trimestrale di cassa di maggio (44.000 milioni di euro); il DPEF non reca una stima dell'ammontare del fabbisogno del settore pubblico;

per quanto riguarda il rapporto debito pubblico/PIL, nel 2005 si evidenzia un incremento rispetto all'anno precedente: rispetto al decennio scorso, in cui il rapporto debito/PIL si è progressivamente ridotto dal 124,3 per cento del 1995 al 106,6 per cento nel 2004, il DPEF prospetta nel 2005 una inversione di tendenza, con una crescita del debito rispetto al PIL di 1,6 punti percentuali, passando dal 106,6 per cento al 108,2 per cento (se andranno in porto dismissioni per 15 miliardi di euro negli ultimi mesi dell'anno);

il 12 luglio 2005 il Consiglio dell'ECOFIN ha avviato una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia e chiesto un piano di rientro biennale.

3. Il DPEF non offre alcun elemento che consenta di valutare dimensioni e qualità di un'eventuale manovra espansiva che si accompagni a quella (1,8 per cento del PIL in due anni) di correzione dei conti. In particolare, il DPEF non consente di comprendere se la previsione di una crescita dell'1,5 per cento nel 2006 e nel 2007 derivi anche da una valutazione degli effetti sulla ricchezza nazionale della politica economica e della manovra di finanza pubblica che il Governo intende attuare o sia del tutto indipendente da quest'ultima. La mancanza di queste informazioni – unita all'assenza di quantificazione delle risorse destinate all'attuazione delle «linee guida» della politica economica – priva di significato il DPEF stesso quale strumento di verifica degli effetti delle politiche seguite in passato (il quadro macroeconomico a legislazione vigente); di de-

finizione delle fondamentali scelte per il futuro (il quadro programmatico); e soprattutto, di analisi della coerenza tra il primo e il secondo, attraverso il calcolo degli effetti espansivi e/o recessivi delle manovre di finanza pubblica. Il DPEF, in particolare prevede di «alleggerire il carico tributario sul valore aggiunto prodotto da tutte le imprese», e intende «gradualmente ridurre l'IRAP attraverso l'*esclusione* del costo del lavoro dalla sua base imponibile»: l'entità dello sgravio da realizzarsi nel 2006, della conseguente riduzione del gettito non è definita, così che non viene neppure affrontato il tema della necessaria copertura finanziaria. Con la conseguenza che, delle due, l'una: o la scelta di riduzione dell'IRAP non avrà – nel 2006 – alcun effettivo rilievo economico, o il DPEF sconta una correzione degli andamenti tendenziali a legislazione vigente della finanza pubblica ben più significativa di quella definita nel raffronto tra Quadro programmatico e il Quadro tendenziale;

non sembrano chiari i criteri secondo i quali è costruito il Quadro Tendenziale a legislazione vigente: mentre sembra «rientrare» nel conto delle Pubbliche Amministrazioni l'ANAS, il DPEF non fornisce informazioni sulle attività di Cassa Depositi e Prestiti s.p.a definite per legge e assistite da garanzie di ultima istanza dello stato;

con riferimento alle entrate, la mancanza di qualsiasi specifico riferimento agli esiti – in termini di aumento del gettito – dell'attività di revisione degli studi di settore disposta dalla Legge Finanziaria per il 2005 determina incertezza sia sull'attendibilità delle previsioni di maggiori entrate (3,8 mld), sia sulla loro corretta imputazione al quadro tendenziale a legislazione vigente o a quello programmatico;

il Dpef, oltre ad essere molto reticente sui reali impegni e sugli interventi previsti, è anche carente per quanto riguarda alcuni elementi essenziali, previsti dalla legge n. 468 del 1978. In particolare, sono assenti, per il periodo 2006-2009, specifiche previsioni programmatiche in termini di fabbisogno e di determinazione dell'ammontare degli interessi sul debito;

è stata completamente ignorata la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2-ter, del decreto-legge n. 316 del 2004, che obbliga il Governo a inserire annualmente nel Documento di programmazione economicofinanziaria un aggiornamento, predisposto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'attuazione del Protocollo di Kyoto e sui relativi indirizzi.

4. La bassa crescita del sistema-paese, l'elevato livello del debito in relazione al Pil, unito ad un rilevante disavanzo, configurano una situazione – unica in Europa – di significativa vulnerabilità della finanza pubblica italiana in relazione a possibili incrementi dei tassi di interesse a livello europeo o di maggiore premio al rischio richiesto per detenere titoli del debito pubblico italiano; alla bassa crescita del Sistema-Paese hanno contribuito in modo decisivo le scelte del governo in materia di politica fiscale, che hanno fortemente ridotto l'elasticità delle basi imponibili ri-

spetto al reddito – e quindi la progressività del sistema fiscale e la sua fondamentale funzione redistributiva – e l'elevata dinamica della spesa pubblica sul PIL, senza un'adeguata attenzione alla qualità della spesa e al sostegno degli investimenti produttivi; gli interventi sulla finanza pubblica si sono poi rivelati del tutto inadeguati, per il costante ricorso a misure una tantum e a costose operazioni di ingegneria finanziaria che hanno come solo effetto di rinviare nel tempo l'onere dell'aggiustamento, con una forte ricaduta sui conti pubblici dei prossimi anni;

quanto al meccanismo dei tetti di spesa, che ha sostituito per gli enti decentrati e per tutto il settore pubblico il meccanismo che prevedeva la fissazione dell'obiettivo in termini di disavanzo, per molte ragioni si è rivelata una tecnica di contenimento della spesa molto rudimentale e scarsamente efficace; infatti: con la fissazione di un rigido vincolo si riducono i margini di manovra per gli enti locali, perché non è possibile intervenire sulle entrate per mantenere il disavanzo al livello degli anni precedenti; dispone una diminuzione generale della spesa, senza distinzioni tra spese «buone» e spese «cattive»; prende a riferimento la spesa del passato di un periodo limitato, e con un meccanismo del tutto casuale premia l'ente che in quel periodo fortunatamente ha speso di più; occorre tener presente che, se la spesa di parte corrente è, generalmente, piuttosto stabile, quella in conto capitale è molto variabile; in ogni caso restano penalizzati gli enti che nel triennio 2001-2003, per esigenze di programmazione hanno rinviato gli investimenti, registrando bassi livelli di spesa in conto capitale; sospende la spesa solo temporaneamente, con il rischio di «fiammate» successive al blocco, devastanti per l'equilibrio delle amministrazioni; infatti, «taglia» gli stanziamenti, ma non influisce sull'attività amministrativa «a monte» della spesa; la spesa esploderà quindi non appena il tetto sarà rimosso;

la proposta del DPEF di prevedere «tetti distinti per la spesa corrente e per quella in conto capitale» a parità di risorse complessive, viene incontro parzialmente alle richieste dell'ANCI e delle Regioni: con un vincolo unico, come previsto dalla finanziaria dell'anno scorso, gli enti avevano la facoltà di contrarre l'una o l'altra componente della spesa, per riportare l'intera spesa entro il tetto stabilito dal Governo. Il tetto alla spesa indistinto ha di fatto ingenerato il blocco degli investimenti sul territorio, ingessando le politiche di programmazione locale; la soluzione prospettata, però, che fa riferimento ad un sistema di contrappesi tra la spesa corrente e quella in conto capitale, non solo non è chiara nella sua definizione in termini di valore assoluto, ma non considera il livello di incomprimibilità delle spese correnti già raggiunto dagli enti locali. Inoltre non tiene in alcuna considerazione la richiesta avanzata fin dallo scorso anno di scomputare le spese in conto capitale e quelle derivanti da trasferimento di funzioni;

la contabilità nazionale evidenzia un dato certo; il rallentamento del processo di decentramento fiscale: nel 2004, per la prima volta dal 1990, la quota delle entrate fiscali delle amministrazioni locali sul prelievo complessivo si riduce; parimenti si riduce, di un punto percentuale, la capacità di autofinanziamento degli enti;

il forte incremento della quota delle amministrazioni locali sull'indebitamento complessivo si spiega non solo con il forte disavanzo tra entrate e spese in conto capitale, ma anche con il contributo crescente delle amministrazioni decentrate agli investimenti delle pubbliche amministrazioni: queste rappresentano ormai i tre quarti degli investimenti complessivi, al netto delle dismissioni immobiliari;

nel DPEF il Governo si propone di intensificare la lotta all'evasione: un obiettivo commendevole ma poco credibile in relazione alla molteplicità di condoni proposti dal 2001 ad oggi; interrompendo l'attività di accertamento che deve essere realizzata con costanza e continuità, i condoni e le sanatorie hanno ridotto l'accettazione, la fiducia e il rispetto delle regole da parte dei contribuenti, hanno puntato ad incassi immediati – a scapito delle entrate future – senza porre alcuna premessa per uno stabile recupero di base imponibile.

5. Nel 2004 e nel 2005 – ammette il DPEF- «il paese non ha tratto vantaggio dal boom dell'economia mondiale, rimanendo largamente escluso dai benefici della globalizzazione. Dopo aver raggiunto il massimo storico nel 2000, l'indice della produzione industriale è sceso ai livelli del 1998, per poi mostrare segni di stabilizzazione negli ultimi mesi; il settore estero è in difficoltà; la quota di mercato dell'Italia si è ridotta dal 4,2 per cento nel 1994 al 3,2 per cento nel 2003, mentre è rimasta sostanzialmente stabile in Francia e in Germania; il Documento non dice che la competitività del paese si è ridotta di 26 punti percentuali in dieci anni, ma che nel periodo del Governo del Polo sono andati perduti ben 20 punti percentuali di competitività;

alle difficoltà strutturali, quali insufficienti investimenti in ricerca e innovazione; la bassa partecipazione alle forze di lavoro; la riduzione del tasso di produttività totale dei fattori; i ritardi nel processo di apertura dei mercati chiusi; le crisi industriali; la tutela del risparmio; la diffusione del capitale di rischio; la promozione del turismo; la protezione dell'ambiente e del territorio il Governo ha sinora risposto con un approccio «tampon», o con interventi spesso del tutto inadeguati che hanno, non di rado, aggravato i problemi esistenti;

il DPEF 2006-2009 dopo aver affermato che «l'economia italiana soffre da molti anni di difficoltà strutturali che si riflettono in un tasso di crescita insoddisfacente e sistematicamente inferiore a quello dei principali paesi industriali» e che le cause della lenta crescita reale e potenziale vanno individuate «nella scarsa dinamica della produttività del settore industriale, nell'insufficiente liberalizzazione nel settore energetico e dei servizi, nella dotazione ancora carente di infrastrutture materiali e immateriali, nel peso eccessivo del debito pubblico». Alla luce delle scelte compiute all'inizio (il provvedimento cosiddetto «dei cento giorni») e alla fine della legislatura (il secondo modulo della riforma IRE), questa analisi del DPEF illustra lo spiazzamento della politica economica seguita in questa legislatura dal governo: le poche risorse disponibili sono state impiegate per scelte (dalla Tremonti-*bis* del 2002 alla riduzione delle aliquote più alte dell'IRE del 2005) che – per natura – non avevano alcuna possi-

bilità di incidere su quelle che lo stesso DPEF 2006-2009 individua come cause fondamentali della bassa (e ora del tutto assente) crescita. Mentre sono state sistematicamente respinte le proposte – provenienti dalle parti sociali o dall’opposizione – volte a rovesciare l’ordine delle priorità, agendo, oltre che sull’effettivo aumento della domanda interna derivante dall’incremento dei redditi più bassi, anche dal lato dell’offerta: maggiore concorrenza nei mercati chiusi, monopolistici ed oligopolistici, eliminazione degli oneri impropri che gravano sul costo del lavoro, formazione e ricerca, uso accorto dell’attivo patrimoniale dello stato, un sistema universale di ammortizzatori sociali, infrastrutturazione concentrata sul rafforzamento della portualità e delle attività logistiche ad essa connesse;

quanto alle politiche del Governo per ridurre il divario territoriale, secondo il rapporto SVIMEZ, presentato di recente, nel 2004 il PIL del Mezzogiorno è cresciuto dello 0,8 per cento, a fronte di una crescita media dell’Italia dell’1,2 per cento; se si esclude il 2000, erano sette anni che la dinamica di crescita del Mezzogiorno non era inferiore a quella del resto del Paese; il divario di prodotto per abitante si mantiene superiore ai quaranta punti percentuali, cui corrisponde in termini monetari una differenza di oltre 10.000 euro: l’incremento del divario Nord-Sud verificatosi nel 2004, sebbene di solo due decimi di punto, è un fatto che non si registrava dalla metà degli anni ’90;

a determinare tale differenza, secondo la Svimez, sono una più accentuata riduzione della spesa pubblica nelle regioni meridionali: questa si è ridotta, nel 2004, a meno di un terzo rispetto all’anno precedente e si unisce al deciso rallentamento della spesa delle famiglie meridionali che hanno dovuto ridurre quella per consumi primari e non durevoli;

sul mercato del lavoro, il Mezzogiorno, dopo aver creato nel corso del triennio 2000-2002 di espansione dell’occupazione ben 350 mila posti di lavoro aggiuntivi, nell’ultimo biennio manifesta perfino difficoltà a mantenere lo stock di occupazione creato nel periodo precedente: tra il 2002 e il 2004 gli occupati sono calati di 48 mila unità; e questo nonostante il positivo andamento della produttività dell’area: nel periodo 1996-2004 la produttività è aumentata al Sud cumulativamente del 9,4 per cento, quasi il doppio dell’incremento nel resto del Paese (4,6 per cento);

nonostante l’evidente fallimento delle politiche di sviluppo territoriale degli ultimi quattro anni, il Governo, nel DPEF, «si impegna a proseguire nella strategia di sviluppo territoriale avviata» e quindi a confermare le misure introdotte con la Finanziaria 2005 e con il cosiddetto «Piano d’Azione» i tagli operati sulla dotazione del Fondo Aree Sottoutilizzate anche nell’ultimo semestre confermano la tendenza del Governo ad utilizzare le risorse del Fondo per finanziare interventi di diversa natura, non efficaci, non sempre corrispondenti a finalità di sviluppo e spesso non localizzati nel Mezzogiorno.

6. La politica economica dei prossimi anni deve essere orientata alla crescita e al recupero delle capacità competitive del Paese, allo sviluppo, innanzitutto. Nel 1992, l’Italia ha corso un serio rischio di collasso finan-

ziario. Per tutti gli anni 90, la priorità della politica economica è stata quindi la stabilità. Questo obiettivo è stato conseguito con l'ingresso nell'area dell'Euro. Ora, una corretta gestione della finanza pubblica – orientata a ridurre il volume globale del debito, mantenendo un elevato avanzo primario e valorizzando il patrimonio pubblico, stimato pari al 137 per cento del PIL – deve essere considerata una componente essenziale della politica economica orientata alla crescita e ad un più elevato grado di coesione sociale;

la stagnazione/recessione di questi anni non è un segno del declino ineluttabile: gravata dal peso delle mancate riforme, l'economia italiana può tornare a crescere, facendo leva su quattro risorse fondamentali: *a)* lavoratori con alta professionalità; *b)* i giovani e i loro cervelli; *c)* il risparmio delle famiglie; *d)* l'elevato numero di medie imprese capaci di «fare sistema» con quelle artigiane e piccole per competere con successo sul mercato globale.

Questi quattro fattori dinamici, opportunamente combinati da un'autorità politica che mostri di essere consapevole delle difficoltà e di avere un progetto per l'Italia, possono essere posti a fundamenta di una nuova economica;

impegna il Governo:

ad operare una drastica correzione degli indirizzi di politica economica e sociali seguiti negli ultimi quattro anni, finalizzata al rinnovamento del Paese, alla realizzazione di un più competitivo «Sistema-Italia», alla promozione di una maggiore coesione e equità sociali, e al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

*a)* rivedere e completare il testo del Dpef secondo le indicazioni di seguito elencate e,

*a1)* introducendo tutte le informazioni e gli obiettivi previsti dalla legge n 468 del 1978, specificando le politiche settoriali previste e i rispettivi attesi risultati, con particolare riferimento alle misure di correzione, così da consentire una più puntuale verifica degli impatti effettivi della manovra di finanza pubblica delineata dal Dpef;

*a2)* inserendo nel Dpef un resoconto puntuale sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'attuazione del Protocollo di Kyoto e sui relativi indirizzi, come previsto dall'articolo 3, comma 2-ter, del decreto-legge n. 316 del 2004, indicando in particolare le proposte di modifica e di integrazione del Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni che si rendano necessarie;

*b)* realizzare una manovra di aggiustamento dei conti pubblici, senza interventi *a tantum* ed invertendo la tendenza alla caduta dell'avanzo primario, al fine di accelerare la riduzione dello stock del debito; a tal fine sarà necessario porre in essere meccanismi organizzativi ed istituzionali (riforma del bilancio) idonei a rendere possibile un'effettiva programmazione della spesa pubblica a medio termine in relazione alle effettive priorità;

c) realizzare questa manovra di aggiustamento senza ridurre il volume della spesa sociale in rapporto al Pil;

d) destinare i proventi delle dismissioni alla riduzione del debito accumulato e per politiche di sviluppo, anche al fine di evitare una valutazione negativa dei mercati nei confronti della crescita del nostro debito, dopo anni di sua regolare diminuzione, valutazione che avrebbe inevitabili riflessi negativi sul servizio del debito e sui nostri saldi di finanza pubblica;

e) mantenere costante, nei prossimi tre anni, la pressione fiscale, recuperando con una politica tributaria rigorosa ed equa, un livello adeguato di *compliance* fiscale, ed attuando le seguenti misure:

e1) procedere ad una revisione del cosiddetto secondo modulo di riforma dell'Ire predisposto con la legge finanziaria per il 2005, eliminando gli ingiustificati sconti fiscali per i redditi alti, ed utilizzando le risorse così recuperate per:

- intervenire per eliminare, anche gradualmente, gli oneri impropri che gravano sul costo del lavoro;

- aumentare le agevolazioni fiscali relative ai carichi familiari;

- aumentare la dotazione del Fondo affitti per aiutare i nuclei familiari in maggiore difficoltà;

- restituire il fiscal drag;

e2) adeguare il carico fiscale sulle rendite parametrandolo agli standard dei Paesi europei, sia ai fini del riequilibrio e dell'equità fiscale, che a quello di un recupero di risorse da destinare allo sviluppo ed in particolare alla promozione delle politiche e degli obiettivi fissati dalla Conferenza intergovernativa di Lisbona: ricerca, formazione, innovazione, infrastrutturazione immateriale, invecchiamento attivo, formazione continua, innalzamento del livello di partecipazione alla forza di lavoro, a partire dalle giovani donne, e considerare gli stessi obiettivi definiti a Lisbona come criteri di severa selezione delle priorità nell'uso delle scarse risorse pubbliche;

f) investire risorse aggiuntive e crescenti – anche con la riconversione dei fondi attualmente destinati ai trasferimenti in conto capitale alle imprese, secondo i criteri previsti dalla Legge finanziaria del 2005 – in progetti di ricerca delle Università e dei Centri Pubblici di ricerca. In questo quadro, favorire fiscalmente la creazione di associazioni e consorzi tra piccole imprese e l'università per la diffusione della ricerca scientifica e tecnologica;

g) definire alcuni progetti di eccellenza, per lo sviluppo della ricerca e la qualificazione del nostro sistema industriale;

h) prevedere agevolazioni alle imprese, automatiche ed immediatamente utilizzabili, per le spese in ricerca, innovazione, alta formazione, e per favorire la crescita dimensionale delle imprese, e meccanismi fiscali agevolativi per la loro capitalizzazione;

i) modificare la legge che regola il fenomeno dell'immigrazione, gravemente penalizzante per il sistema economico;

*l)* realizzare con priorità le riforme che «non costano»: dalla semplificazione amministrativa all'effettiva tutela del risparmio ed alla riforma delle procedure per gestire le crisi di impresa;

*m)* avviare un processo di apertura per ottenere una maggiore concorrenzialità dei mercati chiusi monopolistici ed oligopolistici, nel campo dei servizi energetici, finanziari, assicurativi e professionali;

*m1)* prevedere misure per la lotta alla contraffazione dei prodotti italiani e per la tutela del «made in Italy»;

*n)* ripristinare – nelle aree dell'obiettivo 1 – i crediti d'imposta automatici per le assunzioni aggiuntive a tempo indeterminato, anche privilegiando il settore primario e manifatturiero, l'occupazione femminile e la produzione di servizi esposti alla concorrenza internazionale;

*n1)* utilizzare le risorse dei fondi strutturali europei per le aree sottoutilizzate prioritariamente per progetti interregionali, con l'intervento sussidiario dello Stato, finalizzati a creare le condizioni strutturali dello sviluppo;

*n2)* sostenere in sede europea la necessità di continuare a dedicare risorse a favore delle zone coinvolte in processi di ristrutturazione industriale;

*o)* valutare attentamente le opere da realizzare dal punto di vista della loro sostenibilità ambientale e della loro funzionalità, concentrando le risorse verso interventi infrastrutturali realmente utili al nostro Paese, definendo un Piano infrastrutturale con priorità per il Mezzogiorno e la realizzazione delle autostrade del mare:

– rafforzando i porti italiani e le attività di logistica ad essi connesse, così da sfruttare la vocazione dell'Italia – del Sud e delle Isole in particolare – come naturale piattaforma logistica distesa nel Mediterraneo, di nuovo al centro dei crescenti traffici dell'economia globale;

– puntando alla ottimizzazione delle reti ferroviarie ed idriche, allo sviluppo delle telecomunicazioni e delle energie alternative, alla difesa del suolo e al recupero dei centri storici delle città meridionali;

*o1)* garantire tutte le iniziative volte al riequilibrio nella politica dei trasporti che incentivino le forme di trasporto più ecosostenibile, riducendo l'incidenza del trasporto su gomma, e contribuiscano al miglioramento del sistema della mobilità urbana, privilegiando il trasporto pubblico locale.

*p)* realizzare interventi per la difesa del suolo, la bonifica dei siti inquinati l'ottimizzazione della gestione dei rifiuti, nonché prevedere adeguati incentivi per l'innovazione tecnologica e la ricerca applicata alle fonti energetiche rinnovabili, in modo da promuovere l'uso efficiente delle risorse energetiche e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, nel rispetto degli impegni sottoscritti con il Protocollo di Kyoto;

*q)* prevedere un apposito pacchetto di misure urgenti per il rilancio e la qualificazione dell'offerta turistica del nostro Paese;

*q1)* agevolare il rilancio dell'agricoltura come settore economico strategico improntato ad un modello di sviluppo sostenibile, sostenendo particolarmente il settore del biologico e delle produzioni tipiche;

r) finanziare e realizzare un programma straordinario di costruzione di alloggi «per giovani», così favorendo la mobilità sociale e quella territoriale, oltre che un più rapido affrancamento dalla dipendenza economica nei confronti della famiglia di origine;

s) approvare una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che estenda gradualmente la sua rete protettiva a tutti i lavoratori italiani, rafforzandone gli interventi mirati alla formazione, così da accompagnare il necessario processo di mobilità e di riconversione produttiva;

t) finanziare adeguatamente il Servizio sanitario pubblico per garantire l'universalità delle prestazioni sanitarie ai cittadini come diritto sancito dalla nostra Costituzione, ed interventi di sostegno delle famiglie più povere con figli minori e anziani non autosufficienti, nonché fornire maggiori garanzie previdenziali ai lavoratori più precari;

u) prevedere risorse adeguate per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego;

v) definire di concerto con il sistema delle autonomie regionali e locali un accordo per la gestione della finanza territoriale che non sia modificabile né in corso di anno, né ad ogni Legge finanziaria, né sulla base di scelte unilaterali del governo centrale, restituendo l'autonomia impositiva al sistema delle autonomie regionali e locali, e modificando, di concerto con le autonomie, i criteri di cui al decreto legislativo n 56 del 2000;

v1) riconoscere agli enti locali e territoriali risorse autonome, costituite da tributi ed entrate proprie e da compartecipazione a tributi erariali, assicurando integrale copertura delle funzioni pubbliche trasferite ed un efficace meccanismo di perequazione che metta a disposizione adeguate risorse finanziarie anche alle realtà dotate di base imponibile limitata per capacità tributaria o dimensione demografica;

v2) destinare agli enti decentrati risorse aggiuntive, ulteriori e speciali, per contribuire alla rimozione degli squilibri economico-sociali sul territorio e la realizzazione di interventi per la coesione e la solidarietà sociale, l'effettivo esercizio dei diritti della persona, il conseguimento in tutto il territorio dei livelli essenziali di servizi, il miglioramento della qualità e dell'accesso ai servizi, l'esercizio dei diritti civili;

x) prevedere risorse sufficienti per una lotta rigorosa alla criminalità organizzata ed incentivi, anche monetari, per inviare nelle aree di maggiore incidenza del fenomeno i quadri migliori della pubblica amministrazione, della magistratura, delle forze di polizia;

y) prevedere adeguate risorse per le politiche di sicurezza, di prevenzione e di lotta al terrorismo;

z) adempiere pienamente agli impegni internazionali assunti e relativi alla cooperazione allo sviluppo, alle emergenze sanitarie, all'abbattimento del debito dei Paesi in via di sviluppo.

