

La legge finanziaria 2007 **Una prima lettura**

di Giorgio MACCIOTTA

“La legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi del DPEF, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi”. Così recita il primo comma dell’articolo 11 della legge di contabilità e la coerenza, formale e sostanziale, a tale modello dovrebbe costituire il metro per valutare ogni legge finanziaria il cui impatto diviene, naturalmente, più rilevante se, come nel caso italiano, si colloca in un contesto assai deteriorato dell’economia e della finanza pubblica.

Quella presentata per il 2007-2010 dal ministro Padoa Schioppa interviene dopo che i cinque anni del governo Berlusconi hanno sostanzialmente invertito il percorso virtuoso aperto agli inizi degli anni ’90, come puntualmente documentato anche sui fascicoli di questa rivista.

Sul versante finanziario il disavanzo complessivo è stato, per l’intero quinquennio, al di sopra dei parametri concordati in sede europea (e comunque coerenti con una corretta gestione del bilancio nazionale), l’avanzo primario è praticamente azzerato, il debito è in preoccupante crescita da due esercizi; su quello economico produttivo la perdita crescente di competitività si è tradotta in una perdita di spazi sul mercato internazionale, sino al passivo della bilancia commerciale degli ultimi anni.

È naturale che, in un simile contesto, il primo degli obiettivi da perseguire dovesse essere quello di recuperare il controllo del bilancio per fargli svolgere un ruolo propulsivo dell’economia.

Forse sarebbe stato utile, a tal fine, che l’allarme di Padoa Schioppa su questo temi (“siamo ad una crisi simile a quella del 1992”), documentato dai risultati della Commissione Faini e affrontato con le proposte del DPEF, fosse metabolizzato dall’intera coalizione di Governo (a cominciare dai singoli Ministri) e dal complesso fronte sociale ed istituzionale che in questi giorni si misura sulla finanziaria, che fosse compresa la drammaticità della situazione e fossero, in modo non formale, condivise le priorità indicate. La discussione sulla manovra sarebbe oggi più semplice e forse il testo sarebbe, almeno in parte, diverso e più convincente.

La verità è che, come spesso accade in Italia, le aspettative profonde non erano coerenti con le premesse e con le formali dichiarazioni di intenti.

Complice il risultato positivo delle entrate fiscali, registrato a luglio, qualcuno ha ritenuto archiviata la priorità del risanamento e la costruzione della manovra ha rispettato una prassi disdicevole di presentazione al Ministro dell’Economia di elenchi, talora incoerenti, di richieste settoriali.

Questo metodo, ed una tradizionale debolezza nella comunicazione, hanno appesantito la manovra, oscurato molti tra gli aspetti positivi e, quel che è peggio, rischiano di rendere particolarmente tormentato l'iter parlamentare.

Proviamo ad esaminare la proposta alla luce delle priorità annunciate: risanamento, sviluppo, equità.

Sul primo terreno l'accordo sembra unanime. Neanche i critici del centro destra contestano che l'obiettivo di riportare il disavanzo entro limiti che consentano la ripresa del processo di risanamento sia sostanzialmente conseguibile. È credibile, infatti, che le misure contenute nella manovra (finanziaria, decreto legge, legge delega) consentano di realizzare la riduzione del disavanzo al di sotto del 3% e di riprendere il processo di riduzione del debito, evitando, in una fase di tassi crescenti, pericolose tensioni derivanti dal costo del debito pubblico.

Diverso, e articolato, è invece il giudizio sulla qualità delle misure messe in campo per ottenere tale risultato e per creare spazi per gli altri due obiettivi (sviluppo, equità). La discussione non contrappone, come sarebbe naturale, solo il Governo all'opposizione o, come sarebbe comunque comprensibile, alle espressioni organizzate delle forze sociali e delle istituzioni locali. Perplessità emergono anche nello schieramento di maggioranza.

La contestazione investe in particolare la parte fiscale della manovra di cui si contesta sia la dimensione sia la composizione.

Partiamo dalla dimensione considerando il complesso costituito dal disegno di legge finanziaria, dal decreto legge e dalla legge delega che, come evidenziato nel prospetto di copertura allegato alla finanziaria, costituiscono un unico sistema.

Al di là delle questioni formali costituiscono maggiori entrate sia i 10,5 miliardi esplicitamente individuati in una tabella allegata alla Relazione previsionale e programmatica (3,9 miliardi di maggiori entrate tributarie, 5,2 miliardi di maggiori contributi previdenziali, 1,4 miliardi di maggiori partecipazioni alle entrate sanitarie) sia gli 8,8 miliardi derivanti dalle misure di "efficientamento" della macchina tributaria, ma anche i 5 miliardi che derivano dal trasferimento all'INPS di una quota dei nuovi flussi del TFR. Rischiano di tradursi in incrementi del prelievo almeno una parte dei minori trasferimenti agli enti locali. In sostanza il reperimento dei mezzi di copertura è costituito, per poco più di un quinto da minori spese e per il resto da maggiori entrate.

Se però si esamina con maggiore attenzione la manovra emergono due aspetti che consentono una valutazione più equilibrata.

In primo luogo oltre un terzo delle maggiori entrate (8,8 miliardi) dovrebbe derivare dalla efficacia di misure contro evasione ed elusione fiscale. Come è stato ricordato dal ministro dell'Economia è stragante che i contribuenti in regola si sentano colpiti da misure volte a rendere più corretti i comportamenti dei contribuenti evasori. Se la manovra in tale direzione avesse il risultato auspicato si creerebbero le premesse per una riduzione generalizzata del prelievo.

In secondo luogo una parte rilevante della manovra per promuovere lo sviluppo è realizzata, sul versante della offerta, attraverso una riduzione del costo del lavoro di 5 miliardi (la riduzione del cuneo fiscale) con conseguente redistribuzione di circa il 20% del prelievo fiscale. In funzione di redistribuzione delle maggiori entrate opera anche la nuova curva dell'IRPEF ed il connesso sistema di detrazioni e di assegni familiari che

avvantaggiano la gran parte delle famiglie ed in particolare quelle a minor livello di reddito.

Il rapporto tra riduzioni della spesa e incremento delle entrate sarebbe nettamente ridimensionato se misurato al netto di queste operazioni.

Per quanto riguarda lo sviluppo particolarmente rilevante (e singolarmente poco evidenziato dalla comunicazione governativa) è l'intervento destinato alle aree sottoutilizzate (in particolare al Mezzogiorno). Tra le eredità più negative dell'ultima finanziaria di Berlusconi c'era anche il sostanziale azzeramento delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento dei programmi europei per il periodo 2000-2006. Il rinvio all'esercizio 2009 di 15 miliardi di fondi nazionali destinati a pagamenti che, pena la perdita dei contributi europei, devono essere realizzati entro il 31 dicembre 2008 rendeva quasi certa la perdita di una somma analoga di risorse comunitarie. La prima finanziaria del Governo Prodi non solo ha recuperato 10 di quei 15 miliardi (ed ha reso anche utilizzabili gli ulteriori 5) ma ha anche accompagnato il nuovo quadro comunitario 2007-2013 con stanziamenti nazionali per oltre 63 miliardi di euro riprendendo quel percorso di certezza e di trasparenza delle risorse nazionali che rappresenta la base di un moderno federalismo solidale. Importanti interventi sono anche previsti in materia di innovazione e di ricerca.

Manovra fiscale e politiche di sviluppo sembrano, dunque, correttamente impostate anche se potrebbero ulteriormente essere perfezionate.

Altri sono gli aspetti criticabili.

In primo luogo le questioni istituzionali sia per quanto riguarda la riorganizzazione degli apparati centrali sia nel rapporto tra Stato e sistema delle autonomie.

Non marginali sono le conseguenze negative che derivano dalla scadente qualità formale dei testi su queste materie.

La commissione Bilancio della Camera, in sede di esame del "contenuto proprio" della finanziaria ha già avuto modo di rilevare la estraneità ai dettami della legge di contabilità di alcune decine di norme. Ma le conseguenze più negative non derivano dalle norme intrusive ma dalla scadente formulazione di alcune che, pur meritevoli di esame in finanziaria, non sono configurate come interventi di riforma ma come misure casuali e dispersive.

Non si poteva certo pensare che le poche settimane trascorse dall'insediamento del nuovo Governo consentissero di delineare la trasformazione della macchina dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche. Si poteva, peraltro, ipotizzare che l'impostazione di un programma di correzione strutturale di alcuni dei principali guasti determinati alla macchina pubblica dai governi di centro destra fosse contenuta nella Finanziaria anche per rispondere in positivo a chi, per contrastare inefficienze e, spesso, la ottusità burocratica degli apparati, si affida alla aspirazione qualunque di uno Stato "minimo".

In questo campo le modalità di presentazione delle proposte sono deludenti e sembrano confermare tutte le perplessità, circa la chiarezza del disegno riformatore che, all'indomani della costituzione del Governo, hanno accompagnato il provvedimento di ristrutturazione dei Ministeri.

Sarebbe dunque più opportuno che, anche al fine di rendere più semplice la discussione parlamentare, partisse dal Governo una proposta di riscrittura aggregata delle

misure di riforma della pubblica amministrazione che indicasse criteri omogenei per la riduzione degli apparati e per la semplificazione delle procedure anche superando, in tal modo, l'incomprensibile scelta di dividere tali interventi tra la legge finanziaria ed il decreto legge, che sembra corrispondere più a criteri di casualità che ad un meditato programma riformatore.

In secondo luogo occorre ripensare la ripartizione dei sacrifici tra Stato e sistema delle autonomie. Se è vero infatti che la manovra abbandona la incostituzionale pretesa di intervenire sui singoli addendi (di entrata e di spesa) per vincolare le Amministrazioni regionali e locali al solo rispetto di saldi comunemente condivisi è anche evidente come la dimensione complessiva dei risparmi richiesta alle amministrazioni non statali rende quasi inevitabile l'uso della leva fiscale per ricostituire gli equilibri.

Tale operazione non solo ripete pratiche dei Governi Berlusconi a suo tempo giustamente censurate ma rischia di determinare, alla luce del dualismo tra il Mezzogiorno e il resto del paese, ulteriori iniquità. Non si tratta soltanto dell'ovvia differenza tra le potenzialità fiscali dell'economia del Centro-Nord e quella del Sud del paese (con la conseguente maggiore pesantezza della manovra in quest'ultima area per ricavare una analogo ammontare di risorse) ma anche dell'esigenza di delineare, sin da questa manovra, le linee guida di un percorso di attuazione del federalismo fiscale.

Una soluzione non corretta dei problemi della finanza regionale e locale rischia, di mettere in discussione anche le soluzioni fornite dalla finanziaria alle tematiche dell'equità e dello sviluppo.

In termini di equità la manovra centrale fornisce, indubitabilmente, una risposta che è particolarmente forte per la famiglia. L'intera operazione di redistribuzione operata con il combinato disposto della nuova curva di aliquote e scaglioni, di detrazioni, di assegni familiari compie una svolta (rispetto al passato, non solo a quello del centro destra) che meriterebbe maggiore attenzione. Certo sarebbe auspicabile che le correzioni dei guasti del sistema introdotto da Tremonti incidessero maggiormente verso l'alto (oltre i 100.000 euro) per redistribuire maggiormente nella fascia, anche dei single, sino a 40.000 euro. Il rischio vero è però che se non si correggerà la manovra verso la finanza locale l'intero orientamento verso l'equità venga messo in tensione da un incremento della tassazione e delle tariffe locali che, per il loro carattere inevitabilmente regressivo, indebolirebbero l'equità della manovra.

Per gli stessi motivi la scelta di destinare al Mezzogiorno rilevanti risorse aggiuntive potrebbe essere fortemente ridimensionata da una caduta del ruolo in quest'area delle Amministrazioni locali.

Non dovrebbe essere difficile affrontare questi problemi senza modificare sostanzialmente i saldi.