



**PRIMA SCHEDA DI LETTURA
FINANZIARIA 2006**
(Bozza provvisoria del 6 ottobre 2005)

SOMMARIO

- ❖ Finanziaria pre-elettorale
- ❖ Una Finanziaria che peggiora i conti
- ❖ Una Finanziaria deflativa
- ❖ L'attacco alle Autonomie
- ❖ Dipendenti pubblici sotto tiro
- ❖ Politiche sociali come spot elettorali
- ❖ Previdenza
- ❖ Cooperazione allo sviluppo
- ❖ Il decreto fiscale

LE SCHEDE

- **Sanita', federalismo e diseguaglianze**
- **Riduzione dei costi della politica**
- **Dismissioni immobiliari**
- **L'aumento dell'occupazione: fu vera gloria?**
- **La proposta del Cnel per i distretti industriali**

A cura di: Sandro De Toni, Giorgia Proietti Rossi, Federico Mucciarelli, Saveria Sechi, Emanuela Valoppi .

La scheda sui tagli ai costi della politica è a cura di Renata Felice e Sara Reale dell'Ufficio legislativo del Gruppo DS – l'Ulivo della Camera dei Deputati.

Malgrado quanto sostiene il Governo avremmo a che fare con una legge finanziaria pre-elettorale, peggiorativa rispetto ai conti pubblici, depressiva dal punto di vista dello sviluppo, destinata – al di là di alcuni spot elettorali – ad aumentare l'iniquità sociale, e con un pesante attacco alle Autonomie, le realtà istituzionali più vicine ai cittadini, trovando nei tagli ai trasferimenti a Regioni ed Enti locali le sole vere coperture, le uniche, peraltro, di entità maggiori rispetto a quelle scritte sulla carta.

La manovra si articolerà in quattro tempi:

- un decreto legge fiscale collegato alla manovra le cui misure entreranno subito in vigore (DL n. 203 – AS 3617);
- il disegno di legge relativo alla Finanziaria 2006 (AS 3613);
- un maxi-emendamento che il Governo presenterà alla Camera (o forse al Senato) che potrà comprendere le misure “per le famiglie” ed il condono fiscale, e sul quale, con ogni probabilità, sarà posta la fiducia (Fini e Tremonti sono già stati autorizzati al riguardo del Cdm di giovedì 29 settembre scorso);
- un probabile decreto di fine anno con, forse, il varo di un maxi-fondo immobiliare le cui azioni dovrebbero essere sottoscritte dalle banche per recuperare in extremis almeno i 7 miliardi di euro che dovevano derivare dalle dismissioni immobiliari e che mancano all'appello per mantenere gli impegni presi in sede UE per l'anno 2005 (in realtà la manovra correttiva di fine anno dovrebbe molto più consistente – vedi più avanti).

Nel corso dell'iter parlamentare oltre a mettersi d'accordo sulla suddivisione del Fondo “sociale” e di altre disponibilità finanziarie, la maggioranza cercherà altre risorse una tantum, probabilmente, tramite l'ennesimo condono fiscale per il 2003, anche se Tremonti smentisce.

I conti della manovra

Difficile al momento in cui scriviamo, avere un quadro ben definito.

La manovra complessivamente dovrebbe essere di 22 miliardi per il 2006 (indebitamento della P.A.): 19 miliardi di manovra “ordinaria” + 3 miliardi da spendere una volta incassati un importo equivalente dalle dismissioni immobiliari (manovra “straordinaria”).

In ogni caso, rimane fermo l'intervento correttivo da 11,5 miliardi (lo 0,8% del Pil) a riduzione dell'indebitamento tendenziale per il 2006, che dovrebbe essere ricondotto dal 4,6% del Pil tendenziale¹ al 3,8% (54,5 miliardi) programmatico.

A questi vanno aggiunti altri 4 miliardi per il finanziamento delle “eccedenze di spesa” (le spese rinviate perché superano i tetti stabiliti ma che fanno capo a diritti soggettivi) e per i cosiddetti “oneri inderogabili” (ad esempio, le agevolazioni per gli autotrasportatori).

A questi 16 miliardi vanno sommati 3 miliardi destinati allo sviluppo (riduzione degli oneri impropri per le imprese, aiuti alle famiglie). I cosiddetti “obiettivi di Lisbona” – innovazione, ricerca, capitale umano, ... - saranno finanziati con coperture una tantum come i 3 miliardi che dovrebbero derivare dalle dismissioni immobiliari.

Le maggiori entrate previste dalla finanziaria dovrebbero essere pari a 4.650 milioni di euro (tassa sulle reti, rivalutazione delle sanzioni, rivalutazione dei beni d'impresa, lotta all'evasione, giochi e tabacchi), i risparmi sulle spese correnti sono previsti pari circa 9 miliardi (pubblico impiego, amministrazioni centrali, enti decentrati, sanità, taglio ai trasferimenti correnti alle imprese), mentre le minori spese in conto capitale sono pari a 2.601 milioni (riduzione investimenti fissi, Anas, taglio al FIT).

Anche il **Decreto legge fiscale** dovrà fare la sua parte per circa 4,5 miliardi di euro sul saldo netto da finanziare, e per 1,8 miliardi in riferimento all'indebitamento netto delle PP.AA..

¹ Per l'anno 2005, è stato concordato con Bruxelles un deficit del 4,3% (59,4 miliardi) - ma al riguardo esistono molti dubbi.

Le cifre della manovra per il 2006 (Indebitamento netto P.A.)

	Interventi Mln di €	Coperture Mln di €
Manovra ordinaria		
Correzione del deficit (-0,8% del Pil)	11.500	
Eccedenze di spesa e altri oneri inderogabili	4.000	
Tagli alla spesa per il pubblico impiego		984
Tagli alle spese, tra i quali:		11.230
- tagli alle spese delle amministrazioni centrali dello Stato		4.510
- tagli sanità e previdenza		2.500
- tagli ai trasferimenti a favore degli EE. LL. e Regioni		3.120
- riduzione dei trasferimenti alle imprese		1.100
Maggiori entrate, tra le quali:		4.350
- tassa sulle reti		800
- rivalutazione dei beni d'impresa		910
- misure su credito e assicurazioni		1.339
- rivalutazione sanzioni		100
- giochi		740
- tabacchi		90
Lotta all'evasione		300
Regolazione flussi di Tesoreria		2.236
Riduzione del costo del lavoro (taglio oneri impropri)	2.000	
Soppressione aumento bollo su brevetti	40	
Agevolazioni Distretti	50	
Aggiunta per il fondo imprese (TFR) - totalizzazione	160	
Famiglie (bonus nonni, agevolazioni figli, buoni libri)	1.140	
Altre misure per sviluppo e famiglie	200	
Totale	19.090	19.100
Manovra straordinaria		
Altre misure (Lisbona)	3.000	
Dismissioni immobiliari		3.000

FINANZIARIA PRE ELETTORALE

- perché rinvia le coperture e le scelte vere al 2007 (molte coperture sono infatti del tutto virtuali se non francamente inesistenti), i nodi strutturali non vengono affrontati;
- i conti pubblici reali (deficit e debito) peggiorano e toccherà al prossimo esecutivo rimetterli in ordine;
- perché si prevede di erogare bonus ai nonni, per i figli oppure per l'acquisto di libri scolastici, "una tantum" con coperture anch'esse "una tantum", facendo degli spot elettorali;
- la maggioranza vuole introdurre un condono fiscale per il 2003 di cui in teoria non ci sarebbe necessità per fare quadrare i conti, ma che sarebbe ben accolto dalla base elettorale del Polo e fornirebbe risorse una tantum per altre misure elettorali;
- il conto viene fatto pagare alle Autonomie quasi tutte gestite dall'attuale opposizione cercando di scaricare sul centrosinistra l'impopolarità di tagli ai servizi o di incrementi dei tributi e delle tariffe locali.

PEGGIORATI I CONTI

Come ogni anno **le previsioni macroeconomiche per il 2006 sono ottimistiche**. La crescita del Pil è prevista pari al 1,5%, quando i centri di ricerca segnalano per il nostro Paese – ad essere ottimistici – un incremento della ricchezza nazionale al massimo del 1%. All'orizzonte incombe peraltro l'acuirsi della crisi petrolifera. L'inflazione è destinata dunque a salire ed a erodere il potere d'acquisto delle famiglie.

Il differenziale nelle previsioni di crescita del Pil, rispetto a quelle più realistiche dei centri studi, già di per sé, determina entrate minori per 3,5 miliardi di euro.

Ma forse l'inganno maggiore concerne il deficit tendenziale relativo al 2006. Secondo il Governo il tendenziale sarebbe pari a 4,7% e va corretto, secondo gli accordi presi con Bruxelles da Siniscalco, di uno 0,8% (gli 11,5 miliardi). Il FMI quantifica il deficit tendenziale al 5,1% del Pil. Una correzione di 11,5 miliardi (ammesso e non concesso che sia reale) lo attesterebbe al 4,3%, ben al di sopra dell'obiettivo del 3,8%. Ma molti centri studi vedono il nostro deficit proiettato verso il 6% nel 2006.

D'altronde come dare loro torto se solo si fa mente locale all'andamento reale dei conti pubblici per l'anno in corso?

Anche **le coperture**, già insufficienti sulla carta, **sono molte aleatorie**.

Nel prospetto di copertura distribuito dal Ministro Tremonti nel corso dell'audizione del 4 ottobre, sono previsti 2.236 milioni di euro per il solo anno 2006 derivanti dalla **regolazione dei flussi di Tesoreria**. Occorre chiarire la natura finanziaria di tali fondi (se di competenza o di cassa – in questo secondo caso non sarebbe una copertura valida ai fini dell'indebitamento netto delle PP.AA.) e quali amministrazioni e/o politiche pubbliche sono incise dal provvedimento.

Per quanto concerne la lotta all'evasione si mettono in bilancio preventivamente delle risorse che dovrebbero essere conteggiate solo a consuntivo. Così vengono iscritti per il computo del saldo netto da finanziare 3 miliardi di euro per l'anno 2006 e 4,6 miliardi per ciascuno degli anni 2007 e 2008, mentre per il calcolo dell'indebitamento netto delle PP.AA. vengono iscritte cifre pari a solo un decimo di tali somme.

Alcune misure come "la tassa sul tubo" difficilmente potranno andare in porto, come insegna l'esperienza siciliana del cosiddetto "tubatico", bloccato dal TAR e da Bruxelles.

Non è credibile un'ulteriore riduzione dei consumi intermedi delle amministrazioni centrali di più del 10% (1,5 miliardi). Per i risultati deludenti del passato ed anche perché non si possono ridurre all'infinito le spese di funzionamento di una struttura pena il suo andare in tilt.

La Corte dei conti ha comunque certificato l'inefficacia delle misure introdotte un anno fa, come il decreto legge n. 168 del 2004 e la regola del 2 per cento per il contenimento delle spese. I risultati sono stati a dir poco, nulli, se non addirittura controproducenti (vedi più avanti).

Il dl n. 168 disponeva riduzioni per 3, 67 miliardi di euro. A fine 2004 le spese per consumi intermedi sono state maggiori di 2,5 miliardi rispetto alle previsioni iniziali di bilancio e di 1,5 miliardo superiori rispetto alle stesse previsioni iniziali "riclassificate".

Nel 2004 gli impegni per "consumi intermedi" risultano superiori (+0,6%) a quelli registrati nel precedente esercizio, nel quale pure si era verificato un consistente recupero (+ 27,1 %), derivante dal rinvio di impegni operato nel 2002 come conseguenza dell'operare del c.d. "decreto taglia-spese".

la Corte mette in rilievo come oramai i margini per ulteriori riduzioni siano limitati.

Per gli investimenti fissi lordi, la manovra ha invece prodotto una decurtazione di 161 milioni di euro rispetto a gli stanziamenti iniziali (il taglio programmato era, peraltro, pari a 669 milioni).

Anche **la regola del 2 per cento** non ha dato risultati migliori: i pagamenti del primo semestre per consumi intermedi mostrano un incremento di circa il 10 per cento nel confronto con quelli registrati nell'analogo periodo dell'anno precedente e risultano i più elevati dell'intero quinquennio 2001-2005.

D'altronde la tendenza all'aumento delle spese correnti è un trend di tutta la legislatura se si considera che, al netto degli oneri per il debito, esse sono aumentate dal 37,9% del Pil nel 2001 al 39,3% nel 2004.

Il programma di contenimento delle spese delle Pubbliche amministrazioni, dunque, alla luce, di questi precedenti, non è credibile neanche al 50% salvo che per il taglio dei trasferimenti alle Autonomie territoriali.

Altro capitolo dall'esito incerto è quello relativo alle dismissioni immobiliari ed, in particolare, a Scip 3, la vendita degli immobili di proprietà del Ministero della Difesa; si tratta di 1,5 miliardi di euro che difficilmente arriveranno entro il 31 dicembre 2005.

Altri miliardi a rischio (tre!) sono quelli che dovevano derivare dalla revisione degli studi di settore, revisione trasformata dopo le proteste delle categorie in revisione negoziata e dunque necessariamente meno "hard" e con un gettito inferiore a quello previsto.

Anche il passaggio dell'Anas per il 2005 nel settore delle società "market" sembra al di là da venire. Esiste dunque per l'anno 2005 un deficit supplementare non conteggiato di circa 6-8 miliardi di euro che inevitabilmente si rifletterà sul tendenziale 2006.

Per chiudere secondo gli accordi fatti con Bruxelles lo stesso bilancio 2005 mancano all'appello almeno 7 miliardi.

Entro la fine dell'anno il Ministro dell'economia dovrà mettere in campo misure che realizzino in particolare il maxi-pacchetto di vendite immobiliari rimaste sulla carta. A tale proposito si parla del varo di un maxi-fondo immobiliare, con tanto di prestito-ponte dalle banche entro fine anno seguito da un collocamento delle relative obbligazioni al pubblico nel 2006.

La Relazione previsionale poi annuncia una nuova tegola sui conti 2005: le entrate dovranno essere rivedute in calo di 4,2 miliardi rispetto alle previsioni. Dunque mancherebbero all'appello complessivamente, secondo le stesse cifre del Governo, **11,2 miliardi**.

Un altro campanello d'allarme deriva dai **dati comunicati dall'Istat** (5 ottobre 2005) e relativi al primo semestre 2005.

L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche nel secondo trimestre 2005 in rapporto al Pil e' pari al 3,3 per cento (0,4 per cento nel corrispondente trimestre del 2004).

Complessivamente, l'indebitamento netto nel primo semestre 2005 e' pari al 5,1 per cento rispetto al Pil, contro il 3,6 per cento del primo semestre 2004. Il deficit concordato per il 2005 in sede UE

è pari al 4,3%. Se il secondo semestre non peggiorerà ulteriormente la situazione, il differenziale rispetto alle previsioni è di 0,8% del Pil (un ulteriore “buco” di 11,2 miliardi) ai quali vanno aggiunti i 7 miliardi che dovrebbero derivare dalle dismissioni immobiliari non ancora realizzate, per un totale di circa 18-20 miliardi di euro da recuperare con una manovra correttiva da qui al 31 dicembre prossimo.

Un altro dato preoccupante è che nei primi sei mesi del 2005 il saldo primario rispetto al Pil si è praticamente azzerato, infatti risulta pari allo 0,1 per cento, mentre nello stesso periodo dell'anno precedente era pari all' 1,5 per cento.

Si conferma, dunque, che **questo Governo ha perso il controllo della spesa corrente primaria**, quella al netto della spesa per interessi. Dal 2001 ad oggi, siamo passati, per tale aggregato, dal 37,9% del Pil al 40,2%, con un incremento di 2,3% del Pil (circa 30 miliardi di euro). In altri termini, se la spesa primaria netta fosse stata sotto controllo e semplicemente mantenuta al livello alla quale l'aveva lasciata il Centrosinistra, non ci sarebbe bisogno oggi di nessuna manovra correttiva: questa è la vera eredità del duo Tremonti-Siniscalco.

Nel secondo trimestre 2005 le entrate totali sono diminuite in termini tendenziali del 4,8 per cento con un'incidenza sul Pil del 43,6 per cento (46,7 per cento nel corrispondente trimestre del 2004).

Anche **i dati sul debito sono fortemente a rischio** e condizionati dal mancato controllo dei “fattori sotto la linea” che incrementano il fabbisogno e dunque lo stock del debito. Il debito si attesterà su quota 108,2% nel 2005 per puntare a quota 110 % nel 2006 (nel Dpef il Governo ha previsto quota 107,4% del Pil). Dopo un decennio di riduzione di tale stock si registra dunque un'inversione negativa di tendenza. Dalla metà degli anni '90 al 2004 era sempre sceso passando dal 125% del Pil al 106,6%.

Se finora l'appartenenza all'euro ci ha evitato un'immediata crisi di credibilità (acuita dal caso Fazio), la revisione del rating (cioè il suo declassamento) per il nostro debito pubblico è ormai alle porte. Il che, come è noto, comporterà un aumento del servizio del debito ed appesantimento notevole del nostro bilancio, anche perché ormai più del 50% dei titoli del debito italiano sono detenuti da investitori istituzionali internazionali. Il nostro Paese è un sorvegliato speciale della Comunità finanziaria internazionale, e basta poco per scatenare una pioggia di vendite dei nostri titoli, anche se l'Italia ha aderito all'euro che ci fa un po' da cuscinetto, ma non in eterno.

Serva da ammonimento il giudizio di Bank of America: “*Lo spread (il differenziale degli interessi pagati sui titoli di stato italiani rispetto a quelli pagati sui titoli di stato tedeschi, oggi di 19 punti base - NdR) si è mosso solo marginalmente ma la reazione dei mercati, finora tiepida, potrebbe trasformarsi in una crisi su vasta scala nel caso in cui la situazione economica e della Finanziaria dovesse peggiorare in maniera significativa al di là delle previsioni già pessimistiche*”.

Dismissioni immobiliari

Va segnalato che, al momento, non si hanno notizie dell'operazione Scip 3 (vedi Scheda), relativa in gran parte ad immobili della Difesa, del valore di 2 miliardi di euro, in preparazione dalla fine del 2003, che avrebbe dovuto partire, da ultimo, nel 2005, ma che voci insistenti di stampa danno per sospesa.

Le notizie sullo stato delle cartolarizzazioni languono, gli ultimi dati forniti dal Governo risalgono al dicembre 2004, ma un chiarimento da parte del Governo è necessario: i proventi delle dismissioni costituiscono abbondante copertura delle ultime manovre di finanza pubblica, se le cose non procedessero secondo le previsioni sarebbe grave, dato che si aprirebbero “buchi” nei conti del 2005 e nuovi e ben più allarmanti scenari per il 2006.

Tuttavia, Tremonti avrebbe ribadito che gli impegni dell'Agenda di Lisbona (occupazione, innovazione, riforme economiche, sostenibilità ambientale e coesione sociale) potranno essere attuati solo attraverso queste “nuove” dismissioni (“se no, non ci sono soldi”).

Comunque, entro la fine dell'anno 2005, il Governo dovrà portare a termine l'ultima tranche di una tantum consentita da Bruxelles per ridurre l'indebitamento: un pacchetto di vendite immobiliari di ben 7 miliardi di euro.

Una quarta Scip potrebbe riguardare le ex-Iacp, le case popolari. Secondo alcune stime il valore di mercato di queste case si dovrebbe aggirare attorno ai 72 miliardi di euro. L'incasso dovrebbe essere utilizzato per la costruzione di nuove case popolari.

Saltata per via della classificazione Eurostat la cessione delle reti autostradali dall'Anas a Infrastrutture SpA (3miliardi), è ancora in alto mare Scip 3 (circa 1 miliardo) per colpa della disputa sulle unità residenziali di proprietà della Difesa ed è in perenne stand-by il primo fondo immobiliare Patrimonio Uno (dagli 800 milioni in su) come anche il trasferimento di 240 caserme al Demanio con anticipo della Cassa Depositi e Prestiti (tra 954 e 1.357 milioni) e un indefinito numero di altre vendite dirette di immobili.

Per il 2006, potrebbe essere ripresentato il dispositivo per la "vendita delle spiagge", ossia per concessioni di 90 anni con diritto di costruire strutture turistiche su aree demaniali che potrebbe servire, nell'ottica governativa, a rastrellare dai 3 ai 6 miliardi.

UNA MANOVRA DEFLATIVA

Deflativa sia dal lato dell'offerta che della domanda.

IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE si limita dopo un gran parlare di abolizione dell'Irap, o perlomeno di una sua forte riduzione, a due miliardi di risparmio sul costo del lavoro derivanti dalla soppressione di una parte degli oneri impropri. Mentre gli aiuti alle imprese sono in netto calo negli ultimi anni.

Le risorse per le infrastrutture diminuiscono anziché aumentare.

Riduzione dei contributi sociali

La finanziaria propone all'art. 51 un intervento per contenere il costo del lavoro, riconoscendo dal 2006 una **riduzione dei contributi all'Inps per le prestazioni diverse dai trattamenti pensionistici, nella misura massima complessiva di un punto percentuale**, dando priorità all'aliquota contributiva per assegni al nucleo familiare e, in caso di incapienza, l'esonero riguarderà gli altri contributi, prioritariamente i contributi per maternità e per disoccupazione. Vengono esclusi il contributo al fondo di garanzia per il Tfr e il contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Lo sgravio ammonta per il 2006 a circa **2 miliardi di euro**. Si tratta di una **misura di bandiera**, anche nell'ottica di chi ritiene che il taglio del cuneo fiscale sul lavoro sia la strada maestra per il recupero di competitività del nostro paese, e in ogni caso si tratta di una **misura incompleta**, perché il beneficio andava quanto meno ripartito fra lavoratori e imprese, intervenendo così sia sulla domanda che sull'offerta. Per non dire che dalla finanziaria sono stati cancellati circa 600 milioni di euro per gli ammortizzatori sociali e che ancora una volta non viene introdotto il recupero del fiscal drag. Inoltre, il taglio interesserà in via prioritaria i contributi per gli assegni familiari: se non si vuole intervenire sulle prestazioni, il finanziamento di questo istituto dovrà quindi essere garantito dalla fiscalità generale. Ma gli assegni familiari non hanno natura universale, bensì categoriale, sono cioè riservati ai soli lavoratori dipendenti (che fino ad ora sono stati i soli a pagare i relativi contributi) e l'eventuale trasferimento alla fiscalità generale pone inevitabilmente il problema della loro estensione agli autonomi.

La Confindustria, invece, ha accolto bene le misure della finanziaria, è questo sembra singolare perché, a eccezione del taglio del costo del lavoro, **per le imprese non c'è quasi nulla, anzi ci**

sono addirittura tagli. È tramontata la tanto annunciata riduzione dell'Irap, un'operazione da 12 miliardi in tre anni, che dal Dpef in poi sembrava dovesse essere il caposaldo della finanziaria. E anche andando a guardare la politica nel corso della legislatura si scopre come il governo abbia fortemente penalizzato le imprese. Dalla relazione sugli incentivi alle imprese realizzata dallo stesso ministero delle Attività produttive si evince che le agevolazioni nazionali alle imprese sono passate da 10,5 miliardi di euro in aiuti concessi nel 2002 a 6,9 miliardi nel 2004 (-34,29%).

Trasferimenti alle imprese

L'art. 5 della finanziaria **riduce drasticamente i trasferimenti correnti alle imprese.** Esso prevede, infatti, l'istituzione presso lo stato di previsione della spesa di ciascun ministero un fondo per i trasferimenti correnti. La disposizione viene spiegata come "razionalizzazione delle risorse stanziata in bilancio", dove razionalizzazione significa minori oneri pubblici - e **tagli per le imprese - pari a 1,15 miliardi di euro.**

Ma anche **i contributi in conto capitale vengono fortemente ridimensionati.** Il comma 2 dell'art. 8 della finanziaria limita per l'anno 2006 le **erogazioni del Fondo innovazione tecnologica** a 1,9 miliardi di euro, per una **riduzione di ben 1,2 miliardi** (da segnalare che lo stesso articolo limita i pagamenti all'Anas a 1,7 miliardi - che impedirà il decollo dei lavori promessi di 3,3/3,5 miliardi - e una riduzione di spesa per investimenti fissi lordi di 337 milioni di euro).

Ricerca e innovazione

L'art. 48 della finanziaria **abolisce le tasse sui brevetti** (tassa di concessione governativa sui brevetti, sulle licenze obbligatorie, sulla trascrizione degli atti), soppressione che avrà un **costo stimato di 40 milioni di euro per il 2006.**

"Tassa sull'intelligenza" l'ha definita il ministro Tremonti. Peccato che lo stesso ministro fosse l'inventore dell'altro slogan "le invenzioni agli inventori" con cui la l. 383/2001 (la "legge dei cento giorni") stabiliva che la titolarità del brevetto per le invenzioni dei ricercatori pubblici - ma non dei privati - andasse a loro anziché al datore di lavoro. Si era creato così un meccanismo perverso che non solo discriminava fra ricercatori pubblici e privati (e anche tra ricercatori pubblici autori di invenzioni brevettabili e non brevettabili) ma soprattutto disincentivava economicamente le imprese dall'investire e partecipare a programmi pubblici di ricerca. A questo ha tentato di porre rimedio un emendamento presentato dai Ds alla Pdl competitività (approvato alla Camera e ora al Senato) che restituisce alle università la titolarità del brevetto lasciando ai ricercatori il 30% delle royalties e la prelazione in caso di cessione.

In ogni caso, la decisione di abolire la tassa sui brevetti rappresenta un significativo cambiamento di opinione del Governo. Il primo febbraio 2005, infatti, **l'esecutivo aveva aumentato del 30 per cento le tasse** sul deposito, il rinnovo e anche l'imposta di bollo sui brevetti. A questo punto, se la legislazione cambia ogni sei mesi, non si capisce più cosa deve aspettarsi un potenziale inventore in materia di protezione della proprietà intellettuale.

Ma è indubbio che in Italia esista un problema legato ai brevetti, con un numero di domande davvero esiguo rispetto agli altri paesi europei: 63 ogni 100 mila imprese (mentre per la Francia il rapporto è pari 258, per il Regno Unito 265 e per la Germania addirittura 621).

L'obiettivo è quello di incentivare la registrazione di brevetti, ma il rischio è che si tratti di un incentivo aselettivo e pertanto inefficace, che potrebbe consentire a chiunque di ottenere lo sgravio su qualunque progetto. Azzerare le tasse sui brevetti vuol dire incoraggiare tutti i tipi di attività in questo campo, ignorando il dibattito sull'esplosione dell'attività di brevettazione strategica (brevetti depositati al solo scopo di scoraggiare altri inventori) soprattutto nei settori high-tech. Inoltre, la detassazione integrale, pensata per favorire le imprese italiane, potrebbe avere effetti paradossali, perché le aziende straniere potrebbero registrare brevetti in Italia senza alcuna spesa, mentre gli italiani dovrebbero continuare a pagare le tasse per il brevetto europeo.

L'art. 49 riguarda invece la detassazione della ricerca (nessun onere aggiuntivo perché riscrittura di norme già presenti nell'ordinamento tributario). Infatti, si prevede la **deducibilità integrale dal reddito dei soggetti Ires dei contributi e delle erogazioni liberali in favore di università e enti di ricerca pubblici**. Disposizione ambiziosa negli intenti ma che rischia al contrario di **risultare inutile** e persino più restrittiva rispetto alla normativa vigente. A questo proposito è opportuno rilevare che:

1. per i soggetti Irpef è già deducibile qualsiasi erogazione alle università e istituzioni assimilate.
2. per i soggetti Ires, già da ora l'art. 100 comma 2 lettera c) del Tuir (come modificato dal Dl 35/2005) prevede l'integrale deducibilità delle erogazioni liberali. Anzi, l'art. 49 della finanziaria sembra restringere l'ambito di applicazione della deduzione, visto che mentre l'art. 100 Tuir rende deducibili "le erogazioni liberali a favore di università, fondazioni universitarie e istituzioni universitarie pubbliche, degli enti di ricerca pubblici" la disposizione contenuta in finanziaria limita la previsione ai "fondi trasferiti per il finanziamento della ricerca a titolo di contributo o liberalità": sembrerebbero deducibili quindi i soli fondi destinati a ricerca.
3. il comma 2 dell'art. 49 prevede che "Gli atti relativi ai trasferimenti a titolo gratuito sono esenti da tasse e imposte indirette diverse da quella sul valore aggiunto e da diritti dovuti a qualunque titolo; gli onorari notarili relativi agli atti di donazione sono ridotti del novanta per cento", ossia prevede esattamente quanto già esistente (articolo 14, comma 8, Dl 35/2005, che viene pertanto abrogato dal comma 3 dell'art. 49 della finanziaria).

L'art. 50 si riferisce **all'istituzione del Fondo innovazione** (mentre, come detto si tagliano le risorse per il Fit), finalizzato a finanziare i progetti individuati dal Piano di Lisbona (sviluppo della società della conoscenza, creazione di un clima propizio agli investimenti, riforma del mercato del lavoro, costruzione di un futuro sostenibile) e di interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario. Spesa: 3 miliardi di euro, "subordinandone l'erogazione all'acquisizione di maggiori proventi di pari importo derivanti da operazioni di dismissione di beni dello Stato": **assoluta incertezza, quindi, nella copertura e nella destinazione**.

Tassa sulle reti

Sarà integralmente a carico delle società elettriche e del gas la nuova **addizionale sulle grandi reti**, la cosiddetta "tassa sul tubo" prevista dall'art. 42 della finanziaria, e non dovrà pesare in alcun modo sui clienti finali. La nuova addizionale sarà operativa dal prossimo primo gennaio e dovrà garantire al Tesoro **maggiori entrate "non inferiori a 800 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2006 e 2007 e 900 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008", mentre la motivazione ufficiale la vuole destinata alla "tutela ambientale e la salvaguardia dell'ecosistema". Mancano la definizione delle modalità applicative: importi ("commisurati all'estensione della rete"), modalità di pagamento, eventuali esoneri, demandati a un decreto del ministero dell'Economia insieme a quelli delle Attività produttive e dell'Ambiente.

Quel che sembra è che, prima ancora di nascere, il destino della tassa sia segnato, dal momento che essa altro non è che la **riproposizione nazionale della "tassa sul tubo"** introdotta nel 2002 dalla Regione Sicilia con finalità surrettiziamente ambientali. La vita effettiva del tributo fu breve: la Commissione tributaria provinciale di Palermo lo dichiarò non dovuto; il Tar Lombardia, chiamato in causa da Snam Rete Gas per ottenere il riconoscimento della tassa nelle tariffe di trasporto da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg), si espresse contro la tassa, sostenendo che aveva effetti equiparabili a quelli di un dazio e quindi era contraria alle normative in vigore sul libero scambio. La Commissione europea, per ragioni dello stesso tipo, nel 2004 ha chiesto la soppressione della "tassa sul tubo" e di fronte all'inerzia dell'Italia ha presentato ricorso alla Corte di giustizia: scorrendo la giurisprudenza della Corte in tema di libera circolazione delle merci, non ostacolabile da dazi o imposte di effetto equivalente, è facile prevedere la condanna dell'Italia per

averlo introdotto in Sicilia. E, con un simile precedente, sembra difficile che la “tassa sulle reti” abbia lunga vita.

Ma anche la **giustificazione sul piano ambientale solleva perplessità**. I tributi ambientali, per essere davvero tali, devono prevedere una relazione specifica tra base imponibile e danno ambientale: la base imponibile deve riferirsi a unità fisiche di una sostanza che produce inquinamento. Nel caso dei grandi metanodotti tale relazione è esclusa poiché il gettito della tassa sulle grandi reti energetiche appare commisurato all'estensione dei tubi, ma le condotte sono sotterranee e il metano fluisce all'interno di esse senza dar luogo a emissioni inquinanti.

Nel caso invece della rete di trasmissione di energia elettrica una relazione potrebbe esserci, se si ammette la rilevanza dell'inquinamento elettromagnetico provocato da cavi e tralicci. Ma allora appare discriminatoria e immotivata l'esclusione dalla tassa sulle reti dei tralicci relativi alle telecomunicazioni.

Il fatto che la tassa sulle reti dovrà restare a carico delle società di trasmissione e non potrà quindi essere traslata sui consumatori finali di energia elettrica e gas naturale, sembra configurarla come una tassa sui profitti di Terna e Snam Rete Gas. Ma **i prezzi finali di energia elettrica e gas, d'altra parte, contengono già una tassa implicita sui consumatori**: i loro alti livelli, originati dalla scarsa concorrenza nel settore, sono la fonte degli elevati profitti di Enel ed Eni e consentono al Tesoro, come azionista di queste stesse imprese, di accedere a lauti dividendi. Questi ultimi costituiscono comunque un prelievo di risorse dalle tasche dei cittadini-utenti. Dal momento però che **profitti ancora più elevati di quelli che caratterizzano le attività di trasmissione si concentrano proprio nei segmenti della vendita di energia, grazie alle posizioni dominanti di Enel ed Eni**, sembrerebbe più appropriato, in tempi di emergenza finanziaria, colpire tali colossi (e non le controllate) con un'imposta diretta sui profitti (imposta straordinaria su alcune società). **Ma proprio la presenza diretta del Tesoro come azionista di Eni ed Enel ostacola invece una simile manovra**.

La tassa appare molto selettiva: esclude le telecomunicazioni e colpisce solo le grandi reti di trasmissione dell'energia elettrica e del gas naturale. Il fatto che, poi, si concentri sulle reti e non sui segmenti dove i profitti sono maggiori temiamo la renda anche meno efficace. Si tratta di un prelievo pensato per tassare indirettamente le rendite di monopolio di cui godono Eni ed Enel. Meglio sarebbe un'azione di politica economica finalizzata a evitare la formazione delle rendite di monopolio, attraverso adeguate politiche di liberalizzazione e regolamentazione dei settori energetici, con beneficio per l'intera collettività.

Inoltre, resta da segnalare che il solo annuncio della tassa ha già colpito: in una settimana è **crollato il valore dei titoli** (-7,6% per Terna e -6,25 per Snam) che in termini di capitalizzazione di borsa significa circa 830 milioni di euro, più del gettito previsto dalla tassa.

Banca del Sud

L'articolo 54 della finanziaria prevede la **costituzione, in forma di spa, della Banca del Mezzogiorno**. Scopo della banca è l'avvio di una politica selettiva del credito “volta a incoraggiare le imprese meritevoli facendo così da volano per l'avvio di un circolo virtuoso che rilanci lo sviluppo del territorio stesso”, come affermato nella relazione illustrativa. Soci fondatori sono Stato, regioni, province, comuni, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Il costo dell'operazione è pari a 5 milioni di euro per l'apporto al capitale sociale della banca da parte dello Stato, quale soggetto fondatore.

La prima questione è, inevitabilmente, **se ci fosse davvero bisogno di una Banca del Mezzogiorno**. L'idea, infatti, ha suscitato dubbi e discussioni da subito, fin da quando il ministro dell'Economia Tremonti, in polemica con la strategia bancaria della Banca d'Italia, cominciò a parlarne e su cui ha presentate, all'inizio del 2005, una proposta di legge di cui oggi la Finanziaria recepisce e rilancia i contenuti essenziali. Una proposta che aveva già provocato diffidenza e contrarietà tra i banchieri tanto che il presidente dell'Abi a luglio, durante l'Assemblea annuale,

aveva duramente criticato il progetto di Banca del Mezzogiorno, perché lesiva della concorrenza e perché l'idea di promuovere la nascita di un istituto che finanzi il Sud senza applicare procedure di selezione del credito riproporrebbe vecchie prassi che non hanno portato lontano. Si erano poi uniti alle critiche anche l'amministratore delegato di Unicredit, Alessandro Profumo e quello del San Paolo Alfonso Iozzo.

Ma anche nelle ricerche e negli studi più recenti degli economisti molti sono i giudizi critici. Più che una Banca del Sud, secondo alcuni economisti dell'Università di Ancona, occorre una banca nel sud, cioè un istituto che dovrebbe avere nel Sud l'alta direzione e le funzioni più delicate. Di altro parere è Marcello Messori, secondo cui poco importa la localizzazione territoriale delle realtà bancarie, perché quel che conta è che ci sia una banca che sappia svolgere funzioni innovative (principalmente di corporate finance e di investment banking) per lo sviluppo delle regioni meridionali: insomma una banca per il Sud, che può aver sede legale anche al Nord. Nel suo libro "L'evoluzione del sistema bancario meridionale", Messori sfata infatti il luogo comune del drenaggio delle risorse dal Sud al Nord dimostrando che negli ultimi anni le banche che hanno fatto più credito al Mezzogiorno non sono quelle locali ma quelle del Centro-Nord. E documenta come i tassi attivi di queste ultime siano - per la prima volta - più alti di quella della concorrenza locale. Il che vuol dire che non è più vero che le banche del Centro Nord selezionano i clienti del Sud scegliendo solo i migliori e più affidabili ma che la loro politica espansiva nelle zone meridionali li spinge a concedere credito anche a soggetti più rischiosi. Non un problema di banche quindi, bensì di banchieri.

Distretti

Scopo dell'articolo 53 della finanziaria è **rilanciare le aggregazioni produttive di imprese attraverso la concessione di agevolazioni fiscali nazionali e locali e attraverso la cartolarizzazione di particolari crediti bancari.**

All'enfasi che accompagna la misura (si legge nella Relazione illustrativa "I distretti possono surrogare la grande industria che non c'è assumendo un ruolo non trascurabile anche nel processo di internazionalizzazione dell'economia. Come è stato notato, i distretti stanno già diventando "entità in movimento") si accompagnano molti problemi. Il primo è di identificazione: il comma 1 dell'articolo 53 delega a cinque ministri - Economia, di concerto con Attività produttive, Politiche agricole, Università e Innovazione - definire "le caratteristiche e modalità di individuazione dei distretti come libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e funzionale. Una sorta di carta d'identità pregiudiziale per accedere a quelle novità fiscali, finanziarie e amministrative che trasformeranno il distretto "in una grande fabbrica".

Ma c'è un altro passaggio importante. La Finanziaria prevede infatti una "applicazione in via sperimentale...fatta salva la compatibilità comunitaria": si riconosce, quindi, implicitamente che la previsione contiene anche **regole che potrebbero far considerare la misura incompatibile con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.**

I punti principali del provvedimento sono i seguenti. Anzitutto il regime fiscale che prevede "due gradi di aggregazione in ordine di intensità crescente": il primo è la **tassazione su base consolidata** (riferita alle sole imposte sul reddito), mentre il secondo è la **tassazione su base unitaria** (applicabile anche alle entrate locali). I benefici per chi aderisce al primo istituto sono: come le imprese di un gruppo che partecipano al consolidato, c'è la possibilità di **compensare le perdite fiscali** (se un'azienda perde e una guadagna, il debito verso il fisco si potrebbe azzerare o compensare); ci sarebbero vantaggi fiscali anche nei trasferimenti di cespiti (per esempio, beni immobili) sempre grazie al meccanismo della compensazione; anche sui dividendi sarebbero previste norme agevolative tese a incentivare gli scambi di partecipazioni all'interno delle aziende che partecipano al distretto. Per quanto riguarda il secondo istituto - la tassazione unitaria - la caratteristica è il ricorso al concordato: **i distretti potranno concordare, in via preventiva e vincolante con l'agenzia delle Entrate, per almeno un triennio, l'ammontare delle imposte**

dirette di competenza delle imprese appartenenti al distretto. Un aspetto molto importante è la regolamentazione dei controlli da parte delle amministrazioni pubbliche che, in caso di osservanza del concordato, avranno solo scopi di monitoraggio, prevenzione ed elaborazione dei dati.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, la novità è la **possibilità per i distretti di emettere bond e di procedere a operazioni di cartolarizzazioni** aventi a oggetto i crediti concessi da banche o intermediari finanziari alle imprese del distretto. Sarà di nuovo un successivo regolamento del ministero dell'Economia - sentito il Ministero delle Attività produttive e la Consob - a individuare le nuove regole che serviranno anche a stabilire le garanzie e le condizioni per quanto riguarda le emissioni dei titoli.

Un giudizio più meditato sarà possibile solo vedendo le norme di attuazione. Ma viene subito da chiedersi **chi gestirà questi nuovi soggetti**. Saranno gli imprenditori, sarà lo Stato, saranno le organizzazioni di categoria o le Camere di commercio? Non a caso, la proposta sui distretti di Sylos Labini in collaborazione con il Cnel (si veda la scheda allegata) e altri esperti, si concentra proprio sull'istituzione di un organo di distretto con compiti di coordinamento, che includono cinque mansioni fondamentali: esecuzione per conto delle imprese di tutti gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'attività delle imprese, fornendo servizi d'informazione e di consulenza legale, amministrativa, tecnica, finanziaria e fiscale; offrire servizi di consulenza e di promozione delle innovazioni provenienti dal sistema della ricerca pubblica; promuovere rapporti con l'Unione europea; collaborare a progetti innovativi di speciale rilevanza; collaborare con gli organi di governo centrale e regionale per favorire gli sbocchi dei prodotti locali sia sui mercati interni che su quelli esteri. In sostanza, mentre la proposta del Cnel si concentra sull'efficienza e sulla ricerca, quella governativa sembra **privilegiare gli aspetti fiscali e finanziari e potrebbe persino favorire comportamenti opportunistici senza specifici effetti in termini di accresciuta capacità di competere**.

Azioni e strumenti finanziari partecipativi nelle società “di interesse nazionale” (art. 55)

L'art. 55 del ddl finanziaria 2006 disciplina l'emissione da parte di “società di interesse nazionale che fanno ricorso al mercato di capitale di rischio nelle quali lo Stato abbia una partecipazione qualificata” di categorie speciali di azioni o di strumenti finanziari partecipativi, che incorporino un'opzione sulla sottoscrizione di futuri aumenti di capitale (*warrant*).

L'articolo solleva alcuni interrogativi, per sciogliere i quali è opportuno chiarire il meccanismo ipotizzato dalla norma.

1. La finalità dell'emissione è il “completamento del processo di privatizzazione” di società partecipate dallo Stato. Nonostante l'espressione “qualificata partecipazione azionaria” sia ambigua, si deve ricordare che il Tesoro detiene direttamente il 20,3% di ENI, il 31% di ENEL, il 32% di Finmeccanica, il 65% di Poste italiane, il 100% di Ferrovie dello Stato, il 62% di Alitalia, il 99% di RAI. Il Tesoro, inoltre, controlla col 70% del capitale la Cassa depositi e prestiti s.p.a., la quale ha in portafoglio partecipazioni significative in alcune delle imprese prima enumerate.

Probabilmente tutte le summenzionate imprese sono potenzialmente coinvolte dal provvedimento, sempre che si riconosca loro la qualifica di “società di interesse nazionale”. Questa nozione non viene meglio definita, ma pare difficile che essa possa essere contestata nella pratica, a meno che non si verificassero discriminazioni a danno dei soci di minoranza.

Queste società potranno emettere strumenti finanziari “partecipativi” (art. 2346, comma 6°, c.c.) e azioni di categorie speciali (art. 2348 c.c.) contenenti il diritto di opzione su futuri aumenti di capitale riservati. Il contenuto normativo del comma 1° sta in quest'ultima possibilità, posto che le s.p.a. già possono, ovviamente, emettere azioni speciali e strumenti finanziari.

Al contrario, pare necessaria una norma *ad hoc* per consentire loro di emettere azioni e strumenti con opzione di sottoscrizione, poiché altrimenti una simile emissione rischierebbe di violare la

parità di trattamento tra azionisti. Infatti, riguardo all'aumento di capitale riservato, in pratica, viene eliminato o limitato il diritto d'opzione dei soci, posto che tale aumento non viene sottoscritto da tutti i soci attuali ma solo da quelli dotati di azioni speciali o strumenti finanziari con *warrant*. Forse, però, lo stesso risultato potrebbe essere ottenuto semplicemente da parte dall'autonomia statutaria, emettendo azioni o strumenti con *warrant* garantendo l'opzione a tutti i soci attuali e deliberando al contempo un aumento di capitale riservato (o una delega agli amministratori) con esclusione del diritto d'opzione.

Di certo, comunque, al momento dell'emissione di azioni e strumenti con *warrant* le società in oggetto devono rispettare la parità di trattamento tra i soci attuali, ossia in pratica svolgere una sollecitazione all'investimento. L'affermazione del comma 1°, seconda frase, secondo la quale se gli strumenti e le azioni vengono emesse a pagamento gli azionisti debbano essere "individuati in base alla percentuale di azioni detenute" deve essere armonizzata col principio di pari trattamento. Questa frase, inoltre, rende manifesto il fatto che, nel caso in cui l'emissione andasse deserta, i titoli non possono essere sottoscritti da soggetti che non siano già soci e che, inoltre, in sede di riparto i soci non potranno avere una percentuale di *warrants* maggiore della percentuale di azioni attualmente detenuta. Ovviamente, quando il *warrant* è legato ad azioni, l'aumento di capitale (quello attuale non quello futuro e riservato) dovrà essere scindibile.

La formulazione della norma, inoltre, pare errata nella parte in cui attribuisce "all'assemblea speciale dei relativi titoli" il potere di decidere la sottoscrizione: quest'ultima è scelta individuale dei singoli proprietari del *warrant* e non può essere loro imposta a maggioranza.

Pare, infine, singolare il fatto che i criteri "per la determinazione del corrispettivo" siano determinati con Decreto ministeriale: si tratta di un atto di autonomia privata legato a fattori contingenti e di mercato. In realtà, la disposizione serve a consentire al Ministero della giustizia di fissare il corrispettivo sotto il valore di mercato del titolo e del *warrant*, derogando alle regole sulla formazione del capitale (ossia disciplina del soprapprezzo). In questo caso gli azionisti hanno un forte incentivo a sottoscrivere i nuovi titoli con *warrant*.

2. Il secondo comma prevede che, se i proprietari di azioni o strumenti finanziari con *warrant* vendono la loro partecipazione o aderiscono ad un'opa (pleonastico, ma indicativo degli intenti della norma) "i diritti amministrativi si estinguono" e vengano meno le "limitazioni ai diritti patrimoniali".

Letteralmente l'enunciato dice solamente che in caso di cessione, il nuovo titolare dello strumento finanziario o dell'azione speciale si trova in mano o azioni con diritti patrimoniali pieni ovvero strumenti con diritti patrimoniali senza limitazioni (ma quest'ultima ipotesi è priva di senso: gli strumenti finanziari non hanno un contenuto "tipico" come le azioni in base al quale valutare se sussiste o meno una limitazione ai diritti incorporati). Al contempo, i titoli perdono i diritti amministrativi, ossia essenzialmente il diritto di voto.

Di fatto, **l'emissione di questi strumenti con *warrant* è programmata per non alterare la struttura proprietaria e non facilitare scalate** (come sarebbe se potessi cedere i titoli e questi non perdessero il diritto di voto). Sotto un profilo giuspolitico questa norma ha senso se il corrispettivo di sottoscrizione si collocherà sotto al prezzo di mercato del titolo e del *warrant*: in tal caso è opportuno che chi acquista il titolo a prezzo scontato non possa poi speculare favorendo avvicendamenti nella compagine sociale.

Potrebbe (il condizionale è d'obbligo), infine, essere dubbia la compatibilità della norma con la libertà di circolazione dei capitali sancita dal Trattato CE.

PER QUANTO CONCERNE I REDDITI DEI CITTADINI, non è prevista nessuna misura strutturale ma solo bonus temporanei che hanno un evidente sapore elettorale. Non è prevista una politica di contenimento degli effetti del caro petrolio, mentre per il 4° anno consecutivo non si intende restituire il gettito derivante dal fiscal drag.

I dipendenti pubblici vengono tartassati come se fossero i veri responsabili del deficit delle pubbliche amministrazioni. Non sono previste risorse per i rinnovi contrattuali, e non si rinnoveranno i contratti a decine di migliaia di lavoratori precari.

In queste condizioni non solo i consumi non cresceranno ma queste misure tendono a ridurre il reddito effettivo a disposizione delle famiglie con serie conseguenze sull'andamento della nostra economia.

I tagli alla sanità ed agli enti locali si ripercuoteranno inevitabilmente non solo sulle categorie sociali più deboli ma anche sui ceti intermedi in termini di qualità dei servizi erogati e di qualità della vita.

Gli stessi sindacati mettono in luce le carenze della legge finanziaria: non restituzione del fiscal drag, mancata rivalorizzazione delle pensioni, mancanza di fondi per il rinnovo delle casse integrazioni in essere, mancato stanziamento di 600 milioni di euro per gli ammortizzatori sociali, nessuna misura per mettere sotto controllo il caro petrolio e per intervenire sul caro affitti, risorse del tutto insufficienti per il rinnovo dei contratti pubblici. Il loro orientamento è quello di aprire una conflittualità con l'Esecutivo anche tramite uno sciopero generale.

L'ATTACCO POLITICO-ECONOMICO ALLE AUTONOMIE

Come rilevato dai Sindaci del Centrosinistra, "il taglio per gli enti locali non sarà del 6,7% come afferma il Governo, ma almeno dell'11-12 per cento". Solo per i Comuni la riduzione varrà 3-3,5 miliardi di euro. Almeno 2,5 miliardi a carico di Regioni e Province, senza conteggiare la spesa sanitaria sottostimata di 2,5 miliardi.

La Sanità (vedi anche la Scheda allegata)

Secondo il Documento di programmazione economica e finanziaria per il triennio 2006-2008, la spesa tendenziale del Servizio Sanitario Nazionale potrebbe raggiungere 95mld di euro nel 2006.

Il Governo, in Finanziaria, stanziava 90,96 mld più 2 mld a ripiano dei disavanzi 2002-2004 che saranno erogati a condizione che le Regioni riducano in modo drastico le liste d'attesa negli ospedali e in tutte le strutture pubbliche.

Il Governo sostiene che non si tratta di un taglio, ma di un vincolo: definizione ipocrita in un contesto di tendenziali molto più elevati dello stanziamento e di cronici disavanzi, dove le insufficienti risorse finanziarie non possono che tradursi in più elevati disavanzi a consuntivo.

La "ricetta" per il "ragionevole" contenimento della spesa è tutta nel "patto" di stabilità sanitario imposto dal Governo alle Regioni il 23 marzo 2005: riduzione dei posti-letto fino a raggiungere un "taglio" complessivo di 28mila unità (l'1% del totale), riduzione dei ricoveri, con la diffusione del day-hospital e dell'assistenza domiciliare, piani di prevenzione e formazione, tagli alla farmaceutica. I dirigenti che non attueranno il piano di rientro dal disavanzo, saranno licenziati; le Regioni che non conseguiranno un risanamento "strutturale" potrebbero essere "commissariate", di fatto, dal Governo. In particolare, a prezzo di una sanzione compresa tra i seimila e i mille euro le Regioni dovranno far scattare il piano "agende chiuse" sospendendo le prenotazioni sulle prestazioni "sature" e convogliando, inevitabilmente, le richieste degli assistiti verso prestazioni private.

Entro marzo 2006 le Regioni dovranno indicare i tempi massimi di attesa per le prestazioni ovvero indicare le strutture private accreditate che renderanno possibile per conseguire gli obiettivi indicati. Saranno istituiti centri unici di prenotazione regionali e una Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni.

I 12 mld dovuti alle Regioni dopo il "blocco" del decreto 56/2000 saranno erogati non prima del marzo 2006.

I tagli alle Autonomie

La finanziaria 2006 per gli enti locali come già la Finanziaria 2005 rappresenta per le autonomie territoriali una vera e propria manovra di finanza straordinaria.

Secondo l'ANCI la finanziaria 2006 taglia la spesa delle amministrazioni locali per 1,4 miliardi di euro.

La stima deriva dal seguente calcolo: la spesa corrente 2004 degli enti (base di riferimento su cui calcolare il taglio) è un aggregato pari a 41,7 mld di euro che deve essere considerato al netto della spesa per il personale (16,8 mld) e di 4,1 miliardi di spesa sociale (che equivale a circa il 10% del totale e che è esente dal taglio); restano 20,7 mld di euro che, decurtati dal taglio del 6,8%, diventano 19,3 mld di euro.

Detratte le spese sociali (a norma del DPR 194/'96, le spese relative all'assistenza all'infanzia, agli handicappati e agli altri servizi sociali) restano alcuni cespiti importantissimi che subiranno tagli rilevanti: primi fra tutti il territorio e l'ambiente (-686 milioni di euro) che, come titolo di spesa vale, in media, sul bilancio degli enti il 3,55% del totale; la viabilità e i trasporti (-525 milioni) che pesa per il 2,72%; la scuola materna e l'istruzione che rappresenta l'1,5% dell'aggregato di spesa inciso dal taglio, che in tutti i comuni italiani avrà una decurtazione pari a 300 milioni di euro; la cultura e

i beni culturali (-120 milioni) che incide sui bilanci, in media, per lo 0,62%, la polizia locale (lo 0,60 del totale) che avrà, in media, una riduzione di 117 milioni di euro, lo sport e le attività ricreative, che incide sui bilanci per lo 0,12% (- 25 milioni).

Correttamente l'ANCI fa notare che **l'incidenza effettiva dei tagli sui bilanci dei singoli comuni è molto diversa ed inversamente proporzionale alla dimensione dell'ente**: i piccoli comuni hanno bilanci molto ristretti, sui quali non agiscono le compensazioni statistiche tra i vari settori e le varie funzioni di bilancio. Così l'impatto di esigenze minime, ed a volte non programmabili e non comprimibili, può comportare con facilità lo sfioramento del tetto; i piccoli comuni hanno limitate disponibilità di personale ed è molto difficile, se non impossibile, agire in compensazione su una spesa corrente che è già rigidissima. Le limitate disponibilità di bilancio di tali enti, anche per ciò che attiene agli investimenti, rendono difficile, se non impossibile, porre un freno di tale entità sulla spesa in conto capitale. Occorre tener presente che un piccolo Comune, necessariamente, deve preparare per anni le condizioni per avviare in un dato esercizio un investimento, limitando notevolmente gli interventi negli altri anni (a volte un investimento importante può rappresentare anche il 10% e più del bilancio di un piccolo comune).

Per tutti i comuni occorre tener presente che gran parte degli investimenti – dei piccoli comuni in particolare, ma anche quelli di tutte le autonomie territoriali – sono finanziati con modalità definite nei documenti di programmazione nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno; queste prevedono sempre, con strumenti vari, l'erogazione delle risorse comunitarie condizionata al cofinanziamento nazionale e da parte degli enti interessati (secondo il criterio generale dell'*additionality*, che prevede che le risorse comunitarie siano sempre *aggiuntive* rispetto a quelle attribuite – ai medesimi interventi – dai paesi membri). La rigidità del tetto sulle limitate risorse dei piccoli comuni potrebbe mettere molti di essi, magari proprio i più disagiati, nelle condizioni di non poter avviare una progettazione per partecipare ad un bando o di non poter prevedere un cofinanziamento anche minimo, con il risultato di un blocco generalizzato di investimenti essenziali che può portare anche alla revoca dei fondi comunitari.

La manovra del Governo sulle autonomie colpisce ingiustamente degli enti che hanno contribuito in modo attivo allo sforzo di risanamento finanziario, pur subendo le conseguenze del ciclo economico: hanno infatti subito i rincari di beni e servizi (si pensi ai beni energetici, al costo per l'aggiornamento tecnologico) oltre ad aver rispettato, in larga misura il patto di stabilità e crescita.

Sono confermate **le regole del patto di stabilità interno** dettate dalla finanziaria dell'anno scorso per gli anni 2005-2007 per le regioni e per gli enti locali ed in particolare:

- a) Il patto si applica alle province, ai comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, e alle comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti (si conferma pertanto l'estensione del patto di stabilità ai comuni con popolazione compresa tra i 3 e i 5.000 abitanti; sono invece esentate dal patto le comunità montane con popolazione compresa tra i 10.000 e i 50.000 abitanti; sono esentate dal patto anche le comunità isolate e le unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, l'anno scorso sottoposte al patto di stabilità e quest'anno neppure citate in Finanziaria);
- b) alle regioni;
- c) alle province autonome di Trento e di Bolzano.

In linea con l'applicazione del principio dell'evoluzione controllata della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche (incremento del 2% rispetto all'anno precedente) introdotto dalla finanziaria per il 2005, la disciplina del Patto di stabilità interno per l'anno 2006 impone un vincolo all'incremento delle spese correnti e in conto capitale degli enti territoriali (anziché un vincolo sul disavanzo, come differenza tra entrate e spese, previsto inizialmente dal patto di stabilità).

Per il secondo anno consecutivo risultano sottoposte alle regole del Patto di stabilità interno anche le spese in conto capitale.

Per gli enti locali (Comuni e Province con popolazione superiore a 3.000 abitanti, comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti) l'articolo 22 della Finanziaria prevede:

il complesso delle spese correnti – con esclusione delle spese di carattere sociale – non può essere superiore, per l'anno 2006, al totale del 2004 diminuito del 6,7%; per il 2007 al totale del 2006 diminuito dello 0,3%, e per il 2008 al complesso del 2007 aumentato dell'1,9%.

Rispetto a quanto disposto dalla Finanziaria l'anno scorso il taglio è dunque dell'8,7% sul 2006 e del 2,3% sul 2007 (come detto prima l'anno scorso si prevedeva, per gli anni 2006 e 2007, una percentuale di incremento del 2% delle spese finali rispetto all'anno precedente, quest'anno un taglio del 6,7 nel 2006 e dello 0,3% del 2007 quindi, rispetto alle previsioni della Finanziaria 2005, il vincolo è del 6,7% (come taglio rispetto all'anno precedente) + 2% (come minore incremento rispetto all'anno precedente) = 8,6%.

Per gli enti locali, il complesso delle spese a cui si applica il taglio – per competenza e per cassa - è calcolato al netto delle spese di carattere sociale, di cui al DPR 194/96, delle spese per trasferimenti correnti destinati alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e delle spese per il personale. La novità rispetto alla finanziaria dell'anno scorso riguarda le spese di carattere sociale, prima non esentate, che rappresentano secondo la relazione del Governo alla Finanziaria, circa il 10 per cento della spesa corrente complessiva. Sono queste, a norma del DPR 194/96, le spese relative all'assistenza all'infanzia, agli handicappati e agli altri servizi sociali.

Ma restano sottoposte al taglio alcune categorie di spesa che non sono classificate come tali nel DPR 194 ma che sono di grande rilievo sociale, ed in particolare: le spese per l'istruzione e la formazione; i servizi per la cultura e i beni culturali (biblioteche, musei e pinacoteche, valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali); i servizi turistici, sportivi e ricreativi; i trasporti pubblici locali; la viabilità; l'urbanistica e la programmazione territoriale; le funzioni nel campo della tutela ambientale (difesa del suolo; servizi di tutela e valorizzazione ambientale; l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale); il rilevamento, la disciplina e il controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; la caccia e pesca nelle acque interne; i parchi naturali, la protezione naturalistica e la forestazione; la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e energetiche; i servizi di protezione civile. Non sono più esentate, rispetto a quanto disposto l'anno scorso, le spese connesse a operazioni di carattere finanziario e le spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza e le spese sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza.

Le spese in conto capitale degli enti locali, calcolate al netto dei trasferimenti di parte capitale destinati alle amministrazioni pubbliche e delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e da altre attività finanziarie, da conferimenti di capitale e da concessioni di crediti, non potranno crescere, nell'anno 2006, più del totale del 2004 aumentato del 10% e per il 2007 e il 2008 più del totale dell'anno precedente aumentato del 4 per cento.

Ricordiamo che la Finanziaria dell'anno scorso stabiliva per gli anni 2006 e 2007 una percentuale di incremento del 2% delle spese finali in conto capitale rispetto all'anno precedente. L'incremento consentito è perciò maggiore di quello previsto dalla finanziaria 2005 (+8% rispetto al limite del 2%, ma la base di calcolo dell'incremento per il 2006, non è l'anno 2005 ma l'anno 2004; +2% per il 2007). Non sono però escluse, dall'ammontare delle spese soggette al Patto di stabilità, le spese di conto capitale cofinanziate dall'Unione europea (l'anno scorso si prevedeva questa esenzione per il solo 2005) e le quote di finanziamento di parte nazionale, corrispondenti a quelle cofinanziate dall'Unione europea. La finanziaria 2005 prevedeva inoltre la facoltà sia per le regioni che per gli enti locali di superare i limiti stabiliti, per spese di investimento interamente coperte da specifiche maggiori entrate: proventi derivanti da alienazioni di beni immobili e di beni mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

Per le regioni a statuto ordinario, per il 2006 il limite all'incremento delle spese correnti – escluse le spese per il personale e quelle di carattere sociale (per le regioni l'aggregato più significativo è la sanità) nonché le spese per trasferimenti correnti destinati alle amministrazioni pubbliche – non può essere superiore all'ammontare 2004 diminuito del 3,8% e, per gli anni 2007 e 2008, alle spese dell'anno precedente aumentate, rispettivamente, dello 0,4% per il 2007 e del 2,5% per il 2008.

La riduzione rispetto alla finanziaria 2005 è molto severa: ricordiamo che l'anno scorso il limite all'incremento delle spese correnti e di conto capitale era fissato in un incremento del 2% rispetto all'ammontare delle spese dell'anno precedente. Quindi il taglio effettivo, alla spesa corrente delle Regioni è, per il 2006, del 5,8% rispetto a quanto previsto nell'anno precedente (percentuale che si ottiene sommando il taglio previsto per il 2006 del 3,8% al mancato incremento del 2% sull'anno precedente; il taglio è aggravato dal fatto che la base di calcolo su cui applicare il taglio è il 2004 e non il 2005); per il 2007, abbiamo un taglio effettivo del 1,6% (percentuale che si ottiene dalla riduzione dell'incremento dal 2% allo 0,4% calcolato sulle spese dell'anno precedente).

Per le Regioni, vi sono più ampi margini alla spesa in conto capitale rispetto ai vincoli stabiliti l'anno scorso: questa potrà crescere, nel 2006, del 6,9% (nella finanziaria 2005 il limite di crescita era il 2% ma, attenzione, la base di riferimento per il calcolo era l'anno precedente; la finanziaria di quest'anno stabilisce che la base di calcolo è, invece, il 2004) nel 2007 potrà crescere del 4% rispetto all'anno precedente (con un incremento, quindi, del 2% rispetto a quanto previsto nel 2005).

Sono esentate le spese in conto capitale delle Regioni per trasferimenti di parte capitale destinati alle amministrazioni pubbliche, per spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e da altre attività finanziarie, da conferimenti di capitale e da concessioni di crediti.

Non sono però escluse, dall'ammontare delle spese soggette al Patto di stabilità, le spese di conto capitale cofinanziate dall'Unione europea (l'anno scorso si prevedeva questa esenzione per il solo 2005) e le quote di finanziamento di parte nazionale, corrispondenti a quelle cofinanziate dall'Unione europea. La finanziaria 2005 prevedeva inoltre la facoltà – ora non prevista - sia per le regioni che per gli enti locali di superare i limiti stabiliti, per spese di investimento interamente coperte da specifiche maggiori entrate: proventi derivanti da alienazioni di beni immobili e di beni mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

Regioni, province, comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti possono eccedere i limiti di spesa fissati per la spesa in conto capitale in misura pari agli eventuali ulteriori risparmi aggiuntivi ottenuti sulla spesa corrente oltre i limiti prefissati dalla Finanziaria.

Il limite alla spesa corrente e in conto capitale potrà essere anche più severo per quegli enti che registrano una spesa superiore a quella della fascia demografica di appartenenza e di minore entità per gli enti più virtuosi che riscontrano invece una spesa inferiore alla media della fascia demografica di appartenenza.

Restano in vigore **le norme in materia di sanzioni, monitoraggio e limiti all'indebitamento** stabilite dalla Finanziaria 2005.

I limiti alle spese correnti degli enti decentrati sono significativi, soprattutto se si tiene conto che sono ulteriori restrizioni su risorse che hanno subito tagli sostanziosi con le finanziarie degli anni precedenti e con “manovre” in corso d'anno (il “tagliaspese”, il DL 269 etc.)

Ma la vera manovra è sulle entrate degli enti decentrati: tutti i contributi e le provvidenze in favore degli enti locali sono determinate nella stessa misura del 2005, senza neppure un minimo incremento per tenere conto dell'inflazione programmata (sono le risorse destinate al Fondo ordinario, ai piccoli comuni, ai comuni sottodotati, alle unioni, alle comunità montane).

Le aliquote di compartecipazione all'IRPEF degli enti locali (6,5%) e delle Province (1%) sono confermate: e questo significa attribuire circa 6.600 milioni di euro del riscosso dallo Stato

nell'anno 2002 di cui 430 alle Province (identico ammontare del 2005, gli enti non beneficiano pertanto neppure dell'elasticità del tributo al crescere della ricchezza nazionale).

I titoli obbligazionari emessi dagli enti territoriali saranno gravati da un'imposta sostitutiva sui proventi i cui introiti saranno retrocessi direttamente agli enti. Il carico fiscale, equiparando i titoli locali ai BOT emessi dallo Stato, li rende meno attraenti per i risparmiatori e potrebbe richiedere un incremento della remunerazione in termini di tasso di interesse per renderli più appetibili: se è vero che il gettito dell'imposta viene attribuito agli enti, questo è, in parte, compensato dal maggiore costo che dovrà essere sostenuto dagli stessi enti per la raccolta di risorse di mercato e dallo "spiazzamento" che subiranno i titoli del debito locale a vantaggio dei più popolari BOT.

Prime valutazioni

Anche quest'anno – come tutti gli anni dall'inizio della legislatura - le regole del patto di stabilità interno sono modificate in modo sostanziale o interamente riscritte.

E' una schizofrenia molto dannosa per la gestione amministrativa e per la capacità di programmazione degli enti locali e territoriali nonché per le comunità locali che subiscono le inevitabili ricadute della restrizione di risorse e dei mutamenti, anche repentini, delle regole del gioco sulla spesa corrente e per investimenti.

Particolarmente distorsivo appare l'applicazione del "tetto di spesa" – già in vigore sin dalla finanziaria dell'anno scorso- alle risorse in conto capitale.

Nonostante il taglio meno drastico (per gli enti locali, ricordiamo, si passa dal limite del 2% sul 2006 e sul 2007 al 10% il primo anno e al 4% il secondo anno) il "cappio" alla spesa può rivelarsi – in particolare per determinati enti - una grave restrizione sugli investimenti realizzabili.

La spesa in conto capitale è infatti la componente più dinamica della spesa degli enti decentrati: prima del 2005 non era soggetta al patto di stabilità e negli anni ha avuto un andamento molto sostenuto. Basti pensare che in base a rilevazioni Istat esposte nel Conto economico delle amministrazioni regionali le spese in conto capitale nel 2003 sono cresciute del 23,68% rispetto ai valori registrati nel 2002; più contenuta la dinamica della spesa di parte capitale nel biennio precedente: nel 2002 questa era cresciuta del 12% rispetto al 2001. Questa componente della spesa (che rappresenta oltre il 30% del totale) riscontra sempre valori molto elevati, con forti oscillazioni da un anno all'altro (con un andamento "sinusoidale"): il freno alla quota di spesa in conto capitale ha quindi sui bilanci degli enti un impatto più significativo della spesa di parte corrente (che, viceversa, ha un andamento sostanzialmente lineare e una dinamica contenuta: le autonomie non hanno infatti avuto difficoltà a rispettare il patto di stabilità e crescita).

Secondo elaborazioni della Corte dei Conti dell'anno scorso (relative a Comuni con più di 8.000 abitanti, considerando la spesa del 2001 e del 2002) circa il 39% dei Comuni ha avuto, in quel biennio, una variazione della spesa in conto capitale superiore al 40%; *tale variabilità si accentua al ridursi della dimensione dell'ente e della localizzazione in aree sottoutilizzate.*

Il tetto alla spesa, restringe in modo drastico le risorse per servizi essenziali (si pensi ai trasporti, all'istruzione e alla formazione) e anziché concorrere alla competitività del paese produce *effetti deflazionistici – e quindi riduce il livello di attività economica.*

Il taglio di tali essenziali servizi è, nei fatti, un taglio al reddito disponibile delle famiglie che non potendo disporre più di sufficienti servizi pubblici locali dovranno acquistare servizi privati sostitutivi.

Correttamente, il tetto alla spesa in luogo del meccanismo prima previsto (contenimento del disavanzo degli enti come differenza tra entrate e spese) è stato definito "una tecnica di contenimento della spesa molto rudimentale e scarsamente efficace". Le ragioni sono molte:

- Dispone una diminuzione generale della spesa, senza distinzioni tra spese "buone" e spese "cattive";
- Prende a riferimento la spesa del passato di un solo anno di riferimento, e con un meccanismo del tutto *random* premia l'ente che quell'anno 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: considerandole insieme, anche per lo stesso comune, l'osservazione dei dati mostra che la spesa totale può oscillare da un anno all'altro anche dell'800 per cento !

- Sospende la spesa solo temporaneamente, con il rischio di “fiammate” successive al blocco, devastanti per l'equilibrio delle amministrazioni; infatti, “taglia” gli stanziamenti di competenza e di cassa, ma non influisce sull'attività amministrativa “a monte” della spesa. Quindi impegni e pagamenti dovranno essere contenuti entro il tetto stabilito, ma le obbligazioni amministrative potranno crescere a dismisura (concorsi, bandi e gare di appalto etc...) . Si creerà così un esercito di fornitori di beni e servizi pronti a rivendicare impegni e pagamenti sorti sulla base di promesse sospese e la spesa esploderà quindi non appena il tetto sarà rimosso;
- E' un federalismo alla rovescia: se è vero che dovrà aumentare l'autonomia e quindi il trasferimento di funzioni (e dei relativi oneri) l'incremento relativo della spesa periferica dovrebbe essere maggiore di quella del centro;
- Per gli enti locali, passare dall'obiettivo di rispetto di un saldo in termini di disavanzo (come differenza tra entrate e spese) ad un tetto di spesa non è coerente con i vincoli di Maastricht, che chiedono il rispetto dei “saldi” e non delle singole componenti.

Da tenere presente che un obiettivo definito in termini di disavanzo può essere ottenuto in termini più flessibili, perché il disavanzo può essere contenuto sia agendo sulle spese, che, a parità di spesa, sulle entrate.

Con la fissazione di un rigido tetto di spesa si riducono anche i margini di manovra per gli enti locali, perché non è possibile intervenire sulle entrate per mantenere il disavanzo al livello degli anni precedenti.

Le regole del patto, ora abrogate, fissando l'obiettivo in termini di disavanzo (come differenza tra entrate finali e uscite finali, al netto di determinate categorie di spesa), certamente erano più vantaggiose per comuni “ricchi” che potendo intervenire sulle entrate, facendo leva sull'ampia base imponibile del proprio territorio, avevano la possibilità anche di espandere la spesa, pur conseguendo l'obiettivo di disavanzo. *Le nuove regole, centrando l'obiettivo di stabilizzazione sulla spesa, non consentono ai comuni “ricchi” di incrementare le entrate, e nel contempo incidono in misura maggiore proprio sugli enti che, avendo una spesa corrente “storica” più bassa (tipicamente i Comuni “poveri” del mezzogiorno) e dovendo impiegare più risorse in conto capitale per gli investimenti necessari ad un territorio poco attrezzato si vedono inchiodati ad una situazione di servizi inadeguati e di sottosviluppo delle infrastrutture. Tra i più penalizzati, certamente i Comuni piccoli, che hanno spesa ordinaria relativamente bassa e “picchi” di spesa per investimenti per nuove realizzazioni o manutenzione dell'esistente.*

E' un sistema iniquo, come si vede, e invece di contenere la spesa in modo equilibrato e duraturo, con attenzione alla “qualità” degli impegni, trasferisce l'onere attuale su esercizi futuri.

In conclusione, si ritiene necessario garantire agli enti decentrati certezza e costanza delle regole: come si può parlare di patto di “stabilità” e “crescita” se da quando è stato introdotto, nel 1999, non è passato anno senza puntuali modifiche?

Questa “instabilità” in contrasto con il principio generale che “*pacta sunt servanda*” crea difficoltà serie di programmazione dell'attività degli enti ed incide, in modo significativo, sulla credibilità del patto stesso.

Molti ***gli emendamenti possibili***: da una soppressione pura e semplice delle norme (che crea seri problemi di copertura) si può passare ad un *second best* che sposti il riferimento del tetto alla spesa media (per impegni e pagamenti) di un triennio o, meglio, di un quinquennio precedente; si può proporre l'esclusione dal patto dei piccoli comuni etc. Si potrebbe inoltre prevedere che la spesa di investimento possa crescere oltre il limite previsto non solo a fronte di maggiori entrate tributarie o

tariffarie ma anche per entrate da partecipazioni azionarie o di imprese municipalizzate (l'ha già fatto, per esempio, Milano). Occorrerebbe, inoltre, escludere dalle spese sottoposte al tetto quelle necessarie per cofinanziamento di opere pubbliche relative a bandi per obiettivi comunitari e il cofinanziamento a carico del bilancio degli enti destinato a opere pubbliche realizzate dalle società di gestione di pubblici servizi.

DIPENDENTI PUBBLICI: I “VERI” NEMICI DEI CONTI PUBBLICI

I risparmi da ottenere dai dipendenti delle pubbliche amministrazioni (984 milioni di euro) sono un'altra parte consistente dei sacrifici ai quali gli italiani saranno chiamati.

Una norma introduce **un limite della spesa per i lavoratori precari** delle pubbliche amministrazioni pari al 60% di quella registrata nel corso dell'anno 2003. Sono esclusi dal taglio i rinnovi dei contratti a tempo determinato dei Ministeri dei Beni culturali, dell'Economia, della Giustizia, da parte della Magistratura amministrativa, dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals e dell'Inpdap, dell'Agenzia per la protezione dell'Ambiente, del Corpo forestale dello Stato.

Vengono comunque previste assunzioni di 2.500 unità per le forze di sicurezza, di cui 1.500 per la Polizia di Stato. Le amministrazioni di cui sopra, escluse dal taglio dei contratti flessibili, possono assumere personale a tempo indeterminato fino a 7.000 unità.

Le Regioni e gli enti locali dovranno diminuire complessivamente gli oneri per il personale per il triennio 2006-2008 in modo che essi non superino per ciascun anno il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tale fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinato e continuativa, o che presta servizio con altre forme di lavoro flessibile o di convenzioni.

In sostanza il grosso dei tagli di personale sarà a carico delle Autonomie.

Tradotto in cifre – secondo i sindacati - ciò significa che smetteranno di lavorare nel l'anno 2006 – cioè in realtà, nella seconda parte dell'anno se il nuovo esecutivo manterrà tale disposizione – circa 74mila persone che di fatto saranno licenziate. Quarantadue mila tra collaboratori e lavoratori con contratti a tempo determinato smetteranno di prestare la loro opera lavorativa ad enti locali e Regioni, mentre 22mila saranno i dipendenti presso ministeri che dovranno abbandonare le loro mansioni.

“Il mancato rispetto dei limiti - recita la Finanziaria – costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”. Non saranno toccati i comparti della sicurezza. Il vincolo varrà anche per gli enti locali e la sanità “fatta eccezione per gli infermieri”.

Ma mancano anche i soldi per il rinnovo dei contratti per il biennio 2006-2007. Solo per il settore statale è previsto un finanziamento per la cosiddetta indennità di vacanza contrattuale. Niente per sanità, enti locali, università e ricerca. Mancano, secondo i sindacati, più di 2 miliardi di euro.

Per il prossimo rinnovo (2006-2007) le risorse stanziare sono di 230 milioni di euro per il primo anno, più 335 milioni per il 2007 mentre per la contrattazione integrativa ci sono in totale 270 milioni, di cui 175 destinati alle forze armate e alla polizia.

Stretta anche sulla contrattazione integrativa: “per l'anno prossimo la contrattazione integrativa non potrà superare, come tetto massimo, l'entità dei fondi relativi al 2004”.

A tutto ciò si aggiunge il taglio agli straordinari (- 10%) ed alle indennità. Infine viene cancellata la diaria che viene data ai dipendenti pubblici in trasferta.

I dipendenti pubblici e le spese

Tipologie di lavoro	2001	2002	2003
Personale a tempo indeterminato	3.382.040	3.381.198	3.350.692
Lavoratori dipendenti con contratti flessibili	85.821	88.719	99.064
Lavoratori estranei all'amministrazione	64.829	59.432	57.312
Totale	3.352.690	3.529.349	3.507.068
Totale costi personale dipendente ed estraneo (mln €)	129.358	134.398	140.260

I lavoratori a tempo indeterminato (distribuzione % al 31 dicembre 2003)

Università	3,3 %	Enti pubblici non economici	1,9 %
Scuola e Afam	33,6 %	Ministeri, Agenzie, Presidenza	7,7 %
Corpi di polizia	9,6 %	Regioni e autonomie locali	17,6 %
Forze armate	3,9 %	Altri *	1,9%
Servizio sanitario nazionale	20,5 %		

Nota *: Diplomatici e Prefetti 0,1; Magistratura 0,3; Enti di ricerca 0,5; Aziende autonome 1,0.

Fonte: Ragioneria generale dello Stato.

LE "POLITICHE SOCIALI"

La manovra varata dal Consiglio dei ministri prevede una **dotazione per il capitolo "sostegno alle famiglie e alla solidarietà" di 1,14 miliardi di euro per il solo 2006** (ma in un primo momento si era parlato di un importo più consistente, pari a 1,4 miliardi).

Sulla destinazione della dotazione nulla è detto: l'art. 44 del Ddl stabilisce soltanto l'istituzione di un fondo presso il ministero dell'Economia finalizzato ad "assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socioeconomico".

In sostanza, come riconosciuto dallo stesso ministro Alemanno, nell'impossibilità di un accordo preventivo, si è deciso di **rinvviare tutto al confronto parlamentare**. Il dettaglio degli interventi sarà quindi **specificato nell'annunciato maxi-emendamento**.

Indubbiamente, l'esiguità della dotazione del fondo e il fatto che esso è limitato al solo 2006 non consente di intervenire strutturalmente in materia. Di conseguenza, anche senza conoscere la destinazione del fondo, è possibile individuare la linea del governo: **le misure per le famiglie saranno di tipo elettorale e prenderanno la forma di una tantum**. Potrebbero quindi consistere negli interventi prospettati nelle settimane passate: bonus per i pensionati, bonus per l'acquisto dei libri di testo, ecc, mentre tramontano le ipotesi di intervento sulle pensioni minime o sulle deduzioni per carichi familiari, poiché si tratta di misure permanenti che producono oneri pluriennali.

Al contrario, le politiche sociali saranno ancora una volta drasticamente ridimensionate attraverso i tagli agli enti locali. Secondo un recentissimo Rapporto Spi-Cgil sul welfare locale, i Comuni hanno negli ultimi anni ridotto la spesa corrente e, in particolare, le risorse destinate al welfare. A determinare il ridimensionamento dell'intervento di spesa sarebbero stati gli effetti del patto di stabilità sui vincoli della spesa e anche la contrazione delle entrate, determinate da un progressivo taglio ai trasferimenti erariali. La spesa corrente pro-capite è scesa dai 981 euro del 2000 ai 748 euro del 2003. Nei consuntivi dei comuni la spesa sociale in senso stretto ("assistenza e beneficenza" e servizi alla infanzia"), è diminuita dai 168,36 euro pro-capite del 2002 ai 162,19 del 2003, un trend che tocca picchi elevati al Sud, dove la spesa si è ridotta da 124,76 euro pro-capite del 2002 a 100,31 euro nel 2003. Anche nelle aree del Nord-Ovest la spesa sociale è scesa, da 198,38 a 193,39 euro.

A tutto ciò bisogna aggiungere che il 2005 è un anno nero per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. **Gli interventi a sostegno delle responsabilità familiari e di promozione dei servizi sociali mirati alla persona sono stati sacrificati in favore della riduzione della pressione fiscale.** Dopo un solo anno è sparito il bonus di 1.000 per i figli successivi al primo. Il progetto di aumentare gli importi dell'assegno al nucleo familiare è presto rientrato per carenza di risorse. Inoltre, il Governo non ha mantenuto fino ad oggi l'impegno relativo al reintegro del 50 per cento della quota del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali da trasferire alle Regioni nell'anno in corso e ammontante a 500 milioni di euro. La Finanziaria 2005, infatti, aveva stanziato circa 1 miliardo e 300 milioni di euro per il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, di questi 700 milioni sono utilizzati dall'INPS per i diritti soggettivi e 45 milioni dai Comuni per progetti legati alla legge 285 sull'infanzia. Per le Regioni e la rete dei servizi sociali quindi rimangono circa 550 milioni di euro che confrontati con il finanziamento dell'anno 2004, oltre 1 miliardo, corrispondono ad un taglio di circa il 50%.

A fornire un quadro generale della situazione italiana, sottolineando anche la necessità di un cambiamento di rotta nell'azione pubblica, è intervenuto, recentemente, il Rapporto sulle politiche contro l'esclusione sociale, curato dalla Commissione di indagine.

Il Rapporto sottolinea sia un aumento dell'intensità della povertà nelle famiglie più povere, sia **l'emergenza "minori"**, visto che la percentuale di minori poveri in Italia (22,1% di tutti i poveri) è tra le più alte d'Europa. Nel rapporto si evince una critica ai provvedimenti emanati dal governo, con particolare riferimento al secondo modulo della riforma fiscale, introdotto con la legge 311 del 2004 (Finanziaria 2005). In particolare, viene sottolineato il **mancato effetto positivo della "no tax area" sui contribuenti con un reddito inferiore alle quote esenti.** L'efficacia redistributiva delle politiche fiscali a favore delle famiglie a basso reddito incontra il suo limite maggiore nell'incapienza che paradossalmente viene incrementata – sostiene il rapporto – proprio dall'estensione della no tax area poiché gli aumenti delle detrazioni o delle deduzioni non modificano la spesa dei contribuenti che si trovano nella fascia dell'esenzione.

Insieme con la Grecia l'Italia è l'unico Paese dell'Europa a 15 che non ha introdotto a regime una misura di contrasto alla povertà. Il Reddito di ultima istanza, lanciato dalla Finanziaria 2004, è stato bloccato da una sentenza della Corte Costituzionale, ma, almeno in nella prima fase di attuazione, non avrebbe potuto raggiungere risultati soddisfacenti, visto che era dotato di risorse insufficienti. La stima di spesa (1,67 miliardi di fabbisogno annuo) ricavata da uno studio di fattibilità sul nuovo strumento promosso dalla Commissione nazionale sulla povertà, è, infatti, ben lontana da 1 milione e 700 mila euro previsti dalla Finanziaria per il 2004.

Volontariato

In via sperimentale, per il 2006, una quota del **5 per mille del gettito Irpef** potrà essere destinata, su scelta del contribuente, **al sostegno al volontariato, al finanziamento della ricerca, scientifica e sanitaria, e dell'università o ad attività sociali svolte dal comune di residenza.** Si tratta dello stesso meccanismo previsto per la destinazione dell'8 per mille alle confessioni religiose, che resta

in vigore. Sarà un decreto a **stabilire, in un secondo tempo, le modalità** di richiesta delle somme da parte dei beneficiari, la lista dei soggetti ammessi al finanziamento e le modalità di ripartizione dei fondi.

È difficile valutare la portata della norma in assenza del decreto che stabilirà l'operatività e la destinazione, ma indubbiamente è possibile già da ora esprimere qualche giudizio.

Anzitutto, bisogna rilevare che il possibile **importo è decisamente esiguo**: il 5 per mille sul gettito Irpef 2005 corrisponderebbe a 660 milioni di euro, un importo decisamente insufficiente alle esigenze dei destinatari. Si pensi solo che per passare dall'attuale 1,2% circa di spesa in ricerca sul Pil al 2% medio europeo ci vorrebbero pressappoco 12 miliardi di euro. Si tratta quindi di una goccia nel mare. E un analogo discorso si potrebbe fare per le politiche sociali dei comuni che, come detto, sono state costantemente ridotte a causa dei drastici tagli dei trasferimenti.

Anche per quanto riguarda la **possibile destinazione al settore non profit, molte sono le questioni** a cui bisognerà rispondere con il decreto. Sarà possibile per i cittadini scegliere chi finanziare? Oppure i contributi confluiranno in un fondo unico? Se sì, da chi sarà gestito e con che criteri sarà ripartito? Inoltre, se nel decreto si privilegerà la scelta della destinazione alle organizzazioni anziché ai progetti, il rischio è quello che il contributo alle associazioni di volontariato sia del tutto inefficace perché esiguo e a pioggia e perché potrebbe ingenerare uno scontro fra organizzazioni grandi e piccole (con il rischio che le ultime siano penalizzate).

Non a caso le prime **reazioni dei diretti interessati sono state di assoluta contrarietà**. “Una proposta fatta in più occasioni dal Ministro Tremonti e da noi sempre respinta per la farraginosità dello strumento che si metterebbe in atto, tra l'altro in concorrenza con l'8 per mille già esistente”, l'ha definita il Forum del terzo settore. Il timore è che **il 5 per mille possa confondersi con l'altra misura dell'8 per mille** e che i contribuenti siano indotti a optare alternativamente per l'una o per l'altra, rischiando di creare quella che è stata definita dal Forum - attraverso il suo portavoce Patriarca - “una guerra tra poveri tra chiese e non profit” (senza considerare che già parte dell'8 per mille che va alle confessioni religiose viene destinato alle organizzazioni di volontariato). Sempre il portavoce del Forum ha sottolineato che più opportuno sarebbe un impegno più consistente nei confronti della Legge “più dai meno versi” ed il sostegno fiscale all'impresa sociale, nonché l'utilizzo della parte dell'8 per mille di spettanza statale (di cui la Finanziaria 2004 ha invece impegnato l'80% a finanziamento per la sicurezza per il successivo triennio) per progetti d'innovazione e sperimentazione di terzo settore a livello locale, nella prospettiva indicata dalla legge 328/2000.

Inoltre, va sottolineato che una misura di questo tipo si inserisce in una visione di welfare residuale, in cui da un lato si tagliano le risorse, dall'altro si rimette ai contribuenti la scelta sulla loro destinazione, quasi attribuendo al terzo settore una funzione di supplenza alle carenze dell'operatore pubblico nel campo delle politiche sociali.

Fondo risarcimento vittime dei crack finanziari

Le vittime dei crack finanziari rischiano l'ennesima presa in giro da parte del Governo, che per bocca del ministro Giulio Tremonti, ha promesso l'istituzione di un apposito fondo istituito presso il ministero dell'Economia, alimentato dai cosiddetti “fondi dormienti” nelle banche.

I risparmiatori danneggiati - ha detto il ministro - potranno ricorrere dal 1° gennaio 2006 a un apposito fondo del ministero dell'Economia e delle Finanze, alimentato con valori, denaro e beni mobili depositati e giacenti da 10 anni presso banche e finanziarie. In sostanza tutto ciò che è rimasto fermo su conti correnti, depositi a risparmio nominativi e al portatore, depositi titoli e cassette di sicurezza. «In sostanza per conti correnti silenti - ha spiegato il ministro dell'Economia Giulio Tremonti - si intendono quelli giacenti da 10 anni presso le banche sui quali non sia stata compiuta alcuna operazione a iniziativa del titolare o di terzi delegati».

I cosiddetti “conti dormienti”, “giacenti” o “silenti”, sono depositi di denaro, cassette di sicurezza, libretti di risparmio, assegni circolari mai rimborsati, titoli azionari o obbligazionari appartenenti a persone decedute o scomparse che non risultano più movimentati.

Inoltre, si stabilisce che le somme per le quali non sia più possibile rintracciare il legittimo proprietario vengano parcheggiate presso la Banca d'Italia per dieci anni, al termine dei quali verranno devolute allo Stato. I conti dormienti quindi finalmente non rimarranno più presso gli istituti di credito.

L'utilizzo di tali conti dormienti giacenti ed iscritti nei bilanci delle banche, stimati tra 12 e 15 miliardi di euro, tradotto in un emendamento presentato, tra gli altri, dall'On. Giorgio Benvenuto al DdL risparmio (AC 2436-A ed abbinati), precisamente all'art. 13, che fissava una serie di misure destinate alla ricerca dei titolari o degli eredi dei titolari di conti correnti che non siano stati movimentati per cinque anni consecutivi, **fu bocciato da quella stessa maggioranza di governo che oggi tenta lo strumento della propaganda per continuare ad illudere i risparmiatori.**

Quella disposizione legislativa, se fosse stata approvata, avrebbe stabilito che le somme per le quali non fosse possibile rintracciare il legittimo proprietario e gli eredi, venissero parcheggiate per 10 anni presso la Banca d'Italia, al termine dei quali sarebbero state devolute allo Stato, ed avrebbe imposto alle banche italiane il rimborso del 50 per cento del valore nominale dei bond argentini a prescindere dalle modalità di collocamento.

Il testo inserito nella Finanziaria colpisce per la sua assoluta genericità, e rassomiglia più ad una classica norma “annuncio” che ad una disposizione legislativa minimamente cogente, ben diversamente dalla proposta dei DS. Non sono infatti definiti i criteri per individuare i soggetti beneficiari. Di fatto si tratta di una norma non applicabile e dunque di un mero manifesto propagandistico.

PREVIDENZA

La materia previdenziale si trova in parte nel disegno di legge finanziaria e in parte nel decreto legge collegato. Ma la parte nevralgica si trova in quest'ultimo, visto che **nel decreto sono contenute le norme riguardanti di totalizzazione** (autorizzazione di spesa di 160 milioni di euro per il 2006 per la riforma della totalizzazione - ossia la possibilità per i lavoratori iscritti a due o più gestioni pensionistiche, che non raggiungono il diritto alla pensione in nessuna di esse, di cumulare i contributi versati per raggiungere il requisito per la pensione – prevista dalla delega previdenziale e che sarà probabilmente varata il 5 ottobre) ma **soprattutto le disposizioni in materia di compensazioni alle imprese nell'ambito della riforma del Tfr.**

Infatti, in questi giorni si sta decidendo il destino della delega sulla previdenza complementare, approvata dal Parlamento nel luglio dello scorso anno dopo tre anni di dibattito. La scadenza era per il 6 ottobre ma il permanere di problemi di tipo tecnico e politico ha fatto slittare l'approvazione del decreto attuativo di un mese. Infatti, il Consiglio dei ministri del 5 ottobre (quello che doveva definitivamente approvare la riforma) ha deciso di rinviare al Parlamento il parere già espresso dalle commissioni delle due Camere, contestandone alcuni passaggi. Questa decisione comporta una proroga di un mese, ma indubbiamente rivela un profondo conflitto all'interno del governo, con il ministro del Lavoro che ha votato da solo contro lo slittamento (e il presidente del Consiglio che è uscito dalla riunione per “evitare il conflitto di interessi”).

I nodi riguardano l'accesso agevolato al credito per le imprese e la garanzia pubblica per le banche, l'equiparazione fra le forme pensionistiche complementari e le modalità di uscita dai fondi.

Il decreto legge fiscale collegato alla finanziaria prevede all'art. 8 lo stanziamento di ulteriori (infatti oltre 700 milioni di euro fino al 2007 erano stati già disposti dal decreto competitività) **200 milioni di euro per il 2006, 400 milioni per il 2007 e 600 milioni a partire dal 2008 suddivisi fra Fondo di garanzia ed esonero dai versamenti contributivi.**

Scopo del Fondo di garanzia è agevolare l'accesso al credito delle imprese che conferiscono il Tfr a forme pensionistiche complementari, attraverso la garanzia della **restituzione al 100 per cento dell'importo dovuto** (capitale più interessi) alle banche concedenti il prestito in caso di insolvenza. La dotazione del Fondo di garanzia ammonta a 154 milioni di euro per il 2006, 347 milioni per il 2007, 424 milioni per ciascuno degli anni tra il 2008 e il 2010 e 243 per il 2011.

Per quanto riguarda, invece, le compensazioni per le imprese, il decreto collegato riconosce, a partire dal 2006, l'esonero dal versamento dei contributi sociali da parte dei datori di lavoro (nella misura 0,12 punti percentuali nel 2006 e crescenti nel tempo fino al 2014 in cui l'esonero ammonterà a 0,28 punti), applicati nella stessa percentuale di Tfr maturando conferito alle forme pensionistiche complementari. L'esonero si applicherà sui **contributi per assegni familiari, maternità, disoccupazione** e per la copertura degli oneri sono stanziati 46 milioni di euro per il 2006, 53 milioni per il 2007 e 176 a decorrere dal 2008.

Ma, **l'approvazione definitiva del decreto è piena di difficoltà**. La prima è giunta dall'Antitrust e riguarda proprio la questione dell'accesso al credito e il meccanismo del Fondo di garanzia. L'authority in un parere (non vincolante) sostiene che queste misure “potrebbero costituire sul piano della tutela della concorrenza “importanti ostacoli allo sviluppo di un ampio mercato della previdenza integrativa” e che “il sistema di funzionamento del Fondo potrebbe avere effetti negativi su un mercato delicato come quello degli impieghi bancari”. Un punto delicato, che potrebbe anche avere problemi con le regole UE, a causa della **possibile valutazione del Fondo di garanzia come aiuto di stato e la conseguente una bocciatura in sede europea** (infatti, la Confindustria ha chiesto rassicurazioni in merito).

Ma ad avere creato i maggiori problemi per il varo del decreto sono stati i pareri delle Commissioni Lavoro, che hanno rimesso in discussione quelli che, dopo lunghe trattative, sembravano essere ormai punti fermi. Le Commissioni Lavoro - che si sono espresse sulla versione originaria del decreto, varata a luglio - hanno infatti **recepito solo in parte le indicazioni dei firmatari dell'avviso comune, mentre hanno introdotto alcune novità controverse**.

Se nelle osservazioni si invita il governo a ripristinare il limite percentuale di deducibilità dei contributi sul reddito imponibile e a valutare l'ipotesi di elevare dal 50 al 75 per cento la quota di Tfr anticipato per motivi diversi dall'acquisto della prima casa, nella parte vincolante del parere si chiede di specificare che l'istituzione dei fondi è possibile anche in base ad accordi aziendali, ma che in tal caso le disposizioni si applicano solo ai soggetti firmatari, ridimensionando così l'incentivazione per i fondi chiusi. Questa innovazione ha suscitato la reazione dei sindacati che vi scorgono lo stravolgimento del ruolo della contrattazione aziendale, considerandola un arretramento e una mancata risposta all'avviso comune, così come la possibilità di ottenere il contributo del datore di lavoro verso la forma pensionistica prescelta anche in assenza di accordi collettivi è indubbiamente lesiva delle prerogative della contrattazione collettiva e del riconoscimento della natura contrattuale del contributo dovuto dal datore stesso.

Ma il parere introduce un ulteriore elemento che potrebbe fortemente ridimensionare la portata della riforma: la richiesta di escludere, in via transitoria e anche parzialmente, dal meccanismo del silenzio assenso le piccole e medie imprese che al 1° gennaio non avranno ancora una struttura patrimoniale adeguata per accedere al credito garantito. Essa potrebbe, come ricordato il presidente di Assogestioni, significare **l'esclusione di 4 milioni di lavoratori e il sostanziale naufragio della riforma**.

Secondo il ministro Maroni gli aspetti che hanno condotto al rinvio sarebbero la compatibilità della riforma con le norme comunitarie e la portabilità del contributo del datore di lavoro. Sul primo il ministro del Lavoro aveva, d'accordo con imprese e sindacati, giustamente deciso di limitarlo ai fondi negoziali, escludendolo dai fondi assicurativi. Ha inoltre aggiunto che potrebbero esserci rischi reali di non approvazione della delega per l'azione di pressing “di alcuni settori, che non sono né le parti sociali, né le imprese”, lasciando facilmente intendere che le resistenze sarebbero concentrate nel mondo delle assicurazioni.

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Le due leggi in materia di cooperazione allo sviluppo (n. 49/1987 e n. 7/1991) sono finanziate per 400 milioni di euro nel 2006, 390 milioni nel 2007 e 380 milioni nel 2008 (in tabella C - rispetto al finanziamento operato con la finanziaria per il 2005, si tratta di circa un terzo in meno).

Con riguardo ai tagli, drastico è quello che riguarda, all'interno della voce "Paesi in via di sviluppo", il capitolo 2180 "contributi finalizzati alle organizzazioni internazionali, alle banche e fondi di sviluppo, compresa l'unione europea". Vuol dire che subiscono un ulteriore e brutale taglio le nostre partecipazioni a tutti i fondi internazionali di aiuto allo sviluppo (tra i quali, quelli istituiti contro l'Aids e la malaria, già ridotti con clamore e polemiche nel 2004): il taglio è di oltre 152 milioni di euro nel 2006, sia per la competenza che per la cassa.

Va segnalato che il vero colpo alla cooperazione allo sviluppo è stato inferto lo scorso anno, attraverso il "combinato disposto" delle disposizioni del famoso decreto legge "taglia-deficit" (legge n. 168/2004) e del disegno di legge di assestamento per il 2004: il decreto legge ha ridotto del 50% le risorse destinate al fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo (destinato ai crediti di aiuto in gran parte bilaterali), l'assestamento ha "tolto" 39,1 milioni di euro al capitolo 2180 (ma non solo, anche alla cooperazione multilaterale ed alle Ong). Per avere un'idea, dopo il taglia-deficit e l'assestamento, le risorse destinate effettivamente all'aiuto pubblico allo sviluppo sono passate, per la competenza da 590 a 540 milioni di euro, per la cassa da 600 a 360 milioni di euro.

IL DECRETO LEGGE FISCALE (n. 203/2005) IN SINTESI – AS 3617

Il decreto legge recante misure di contrasto all'evasione fiscale, nonché altri interventi urgenti di carattere finanziario, si articola in una serie di disposizioni:

- a) di lotta all'evasione, potenziamento delle Agenzie fiscali e della Guardia di finanza, di modifica delle norme in materia di riscossione dei tributi;
- b) di riforma della riscossione con la costituzione della società Riscossione spa, che sostituirà le attuali società concessionarie;
- c) misure fiscali (artt. 4, 5, 6, 7)
 - perequazione delle basi imponibili di assicurazioni, banche e imprese
 - modifiche riguardanti le basi imponibili Irap e Ires per le imprese assicuratrici
 - riduzione al 40% del limite di deducibilità delle svalutazioni di crediti per enti creditizi e finanziari
 - deduzione al 15% delle spese di manutenzione degli immobili delle imprese e degli enti non commerciali
 - tassazione delle plusvalenze (art. 5): la "stretta" annunciata dal Governo sulle plusvalenze si traduce in una riduzione della parte esente da tassazione, che passa dal 100% al 95%, e nell'aumento del periodo di possesso minimo per l'esenzione (da 12 a 18 mesi) (il gettito atteso è di 242 milioni di euro)
- d) misure in materia di previdenza:
 - stanziamento di 154 milioni per il 2006, 347 milioni per il 2007 e 424 milioni per gli anni dal 2008 al 2010 per l'istituzione del Fondo di garanzia per l'accesso al credito delle aziende che conferiscono il Tfr in forme pensionistiche complementari; dal 1°

gennaio 2006 esonero dal versamento dei contributi sociali per i datori di lavoro che conferiscono quote di Tfr in fondi pensione (sono stanziati a tal fine 46 milioni di euro per il 2006, 53 milioni per il 2007, 176 milioni a decorrere dal 2008) (art. 8)

- stanziamento di 160 milioni di euro a decorrere dal 2006 per la totalizzazione dei periodi assicurativi (la totalizzazione consente di cumulare periodi di contribuzione assicurativa non coincidenti per arrivare alla pensione, era prevista dalla legge-delega in materia previdenziale, n. 243/2004)

si segnala che il 6 ottobre scade il termine di gran parte delle deleghe in materia previdenziale: sviluppo della previdenza complementare, eliminazione del divieto di cumulo, liberalizzazione dell'età pensionabile.

- trasferimento dal ministero dell'economia all'Inps della competenza sugli atti propedeutici ai procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità (per le modalità attuative occorrerà attendere uno o più decreti della presidenza del consiglio dei ministri, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legge)
- per l'accesso ai benefici e alle sovvenzioni comunitarie tutte le imprese sono tenute a presentare il documento unico di regolarità contributiva

e) misure in materia di sanità (art. 9)

- proroga al 30 giugno 2006 dei tempi concessi per la consegna della tessera sanitaria a tutti
- obbligo alle regioni di costituire accantonamenti in bilancio delle somme a copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali per i dipendenti del Ssn, nonché della dirigenza medico-veterinaria

La lotta all'evasione

Viene previsto un gettito (obiettivo) di 3.000 milioni di euro per l'anno 2006 e di 4.600 milioni annui per il 2007 e il 2008. Più prudentemente, ai fini dell'indebitamento netto della Pubbliche amministrazioni si conteggia solo un decimo di tali cifra (e, dunque 300 milioni per l'anno 2006).

Già nel DPEF del luglio scorso il Governo aveva dato ampio risalto al riscoperto fenomeno dell'evasione fiscale, inserendo nel documento una sorta di mappatura, per aree geografiche e per settori di attività, del fenomeno del sommerso e annunciando una "caccia spietata" agli evasori che avrebbe trovato posto nella manovra finanziaria attraverso diversi strumenti. Eccoli, contenuti nel decreto legge che "affianca" la finanziaria.

L'articolo 1 coinvolge i Comuni nella lotta all'evasione ingaggiata dallo Stato: essi, in cambio della partecipazione agli accertamenti fiscali (relativi ad imposte statali) avranno diritto ad una quota pari al 30% delle somme riscosse a titolo definitivo.

In realtà, si tratta del "potenziamento", come recita giustamente l'articolo, di un potere che i Comuni hanno già, in forza del dpr 600/1973, e che li investe della partecipazione all'accertamento dei redditi delle persone fisiche (IRPEF) segnalando all'amministrazione finanziaria dati e notizie utili per la verifica delle dichiarazioni, mentre a sua volta ad essi vengono trasmesse le proposte di accertamento per eventuali integrazioni utili.

Inutile dire dello scarso interesse suscitato nei Comuni da siffatta norma, inerte fin dall'origine, mentre ora l'inserimento dell'incentivo economico potrebbe renderla più appetibile. Solo che la

riuscita dell'operazione richiede ingenti risorse finanziarie e umane, strumenti adatti, una sorta di "piccola" burocrazia finanziaria, che non è detto sia così facilmente disponibile.

La norma, infatti, amplia il potere di partecipazione, prima previsto per la sola IRPEF, ai tributi statali, anche se, naturalmente, la quota del 30% è riferita alle somme effettivamente riscosse.

- *la norma, al momento, sembra rendere possibile che il Comune "maturi" il diritto al beneficio economico anche senza aver dato il proprio contributo, ma probabilmente l'aspetto verrà chiarito dai successivi decreti ministeriali cui spetta la definizione delle modalità applicative*

L'articolo 2 prevede che, in caso di pericolo per la riscossione, l'amministrazione finanziaria potrà verificare l'effettuazione dei versamenti dovuti dal contribuente (ciò vale per le liquidazioni periodiche, l'acconto IVA, il versamento annuale, le ritenute, le imposte dirette) anche prima della presentazione della dichiarazione annuale.

L'articolo 2 prevede, ai fini del contrasto all'evasione, anche ***il potenziamento del personale dell'amministrazione finanziaria e del corpo della guardia di finanza negli anni 2006 e 2007***.

40 milioni di euro nel 2006 e 80 milioni di euro a decorrere dal 2007 sono stanziati per le assunzioni di personale dell'"amministrazione dell'economia e delle finanze" e della Guardia di finanza; al corpo della finanza è assegnato anche il compito di sviluppare piani di intervento finalizzati al contrasto dell'economia sommersa e delle frodi fiscali, rafforzando il controllo economico del territorio.

39 milioni di euro nel 2006 e 69,5 milioni a decorrere dal 2007 sono stanziati per le assunzioni di personale dell'Agenzia delle entrate.

- *si segnala che nell'ultimo triennio, in netto contrasto con il neo-obiettivo assunto dal Governo, all'amministrazione finanziaria sono stati tagliati 370 milioni di euro di risorse.*

Sempre a fini di contrasto all'evasione, ***vengono modificate alcune norme sulla riscossione dei tributi:***

- le somme dovute dal contribuente, accertate dall'amministrazione in base ai nuovi controlli "anticipati" e a quelli automatici sulle dichiarazioni, saranno iscritte direttamente nei ruoli a titolo definitivo (art. 2);
- l'iscrizione a ruolo non verrà eseguita se il contribuente provvede al pagamento delle somme dovute entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione, ciò che gli vale anche la riduzione di un terzo delle sanzioni (art. 2);
- in caso di mancato pagamento delle imposte iscritte a ruolo potrà essere disposto il "fermo amministrativo" dei veicoli a motore (fino all'emanazione del decreto attuativo) (art. 3);
- in caso di mancato pagamento delle imposte iscritte a ruolo potrà scattare il pignoramento del quinto dello stipendio, con la modalità di un "ordine di pagamento" indirizzato direttamente al datore di lavoro, che pagherà il dovuto al concessionario della riscossione (art. 3).

Lo stesso articolo prevede l'obbligo di comunicare all'anagrafe tributaria il proprio codice fiscale ed i dati catastali delle case per le quali vengono stipulati contratti per la fornitura di gas, acqua ed elettricità. L'obbligo di fornire il codice fiscale scatta anche nel caso di immatricolazione e reimmatricolazione dei veicoli.

La riforma della riscossione

L'articolo 3 prevede il passaggio del servizio della riscossione in mano pubblica. L'Italia era l'unico paese in Europa ad affidare il servizio a soggetti totalmente estranei all'amministrazione

pubblica, sostenendo costi molti più elevati, per vedere affluire nelle sue casse cifre risibili se confrontate con gli altri Paesi.

- *i dati al riguardo non sono recenti (sono precedenti all'introduzione dell'euro), ma sono chiarissimi: in Francia la riscossione costa 1 franco ogni 36 riscossi, in Germania 1 marco ogni 71 riscossi, in Spagna 1 peseta ogni 77 riscosse, in Italia si parla del costo di 1 lira su ogni 20 riscosse; dai dati del Secit (il Servizio ispettivo e consultivo tributario del ministero dell'economia) si evince che l'evasione fiscale accertata in Italia dal 2000 al 2002 è stata di 45 miliardi di euro. Di questi, l'amministrazione tributaria è riuscita a riscuotere solo 649 milioni di euro. La percentuale di "recupero" è pari all'1,8 nel 2000 e nel 2001, allo 0,55% nel 2002. Il rapporto del Secit denuncia anche il fatto che dei 45 miliardi accertati solo 121 milioni sono entrati nelle casse dello Stato, anche perché un provvedimento del 2003 ha attribuito ai concessionari della riscossione una quota di 528 milioni di euro a titolo di remunerazione per l'attività di riscossione per il 2002.*

In sintesi, il piano del Governo prevede, a partire dal 1° ottobre 2006, la soppressione dell'affidamento in concessione (la cui scadenza era fissata al dicembre 2006) e il contestuale affidamento delle funzioni relative alla riscossione nazionale alla società Riscossione spa. Tale società sarà costituita, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge, dall'Agenzia delle entrate e dall'Inps, avrà un capitale iniziale di 150 milioni di euro, sarà governata da un consiglio di amministrazione scelto in maggioranza tra i vertici dei due istituti. La nuova società, previa proposta alle società concessionarie, può acquistare una quota non inferiore al 51% del capitale sociale delle società concessionarie o il ramo d'azienda delle banche che hanno operato la gestione diretta della riscossione.

Questione spinosa, quella del personale delle società concessionarie: è previsto che, i dipendenti delle società concessionarie non acquistate da Riscossione spa, in servizio al 31 dicembre 2004 con contratto di lavoro a tempo indeterminato, sono trasferiti a quest'ultima, se sussistono esigenze operative; il personale non potrà essere trasferito in altra sede territoriale fino al 31 dicembre 2010 (a meno di un suo consenso); invariata rimane la posizione maturata alla data di entrata in vigore del decreto legge.

Riscossione spa potrà effettuare anche altre e diverse attività, strumentali rispetto a quelle dell'Agenzia delle entrate, "anche attraverso la stipula di contratti di servizio", potrà assumere finanziamenti a tal fine e svolgere le connesse operazioni finanziarie (anche erogare i rimborsi dei crediti d'imposta): oltre alla riscossione, dunque, potrebbe svolgere le attività di supporto per la gestione delle entrate, tributarie ed extratributarie.

- *controverso appare proprio quest'ultimo punto, definito dal comma 4: in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria, che prevede gare a evidenza pubblica, sembrerebbe bastare la stipula di una convenzione per poter usufruire, da parte degli enti locali ad esempio, di tutti i servizi offerti da Riscossione spa*

Le società concessionarie, fino al momento dell'eventuale cessione parziale o totale del proprio capitale sociale a Riscossione spa, possono trasferire ad altre società il ramo d'azienda relativo alle attività che svolgono per conto degli enti locali: in questo caso, fino al 31 dicembre 2008, in mancanza di diversa determinazione da parte degli enti locali, le attività verranno gestite dalle società cessionarie.

Dal 1° ottobre 2006 tutti i riferimenti del nostro ordinamento legislativo ai concessionari della riscossione saranno riferiti a Riscossione spa e alle società partecipate e il Consorzio nazionale concessionari (Cnc) opererà in forma di società per azioni.

LE SCHEDE

- **Sanita', federalismo e diseguaglianze**
- **Riduzione dei costi della politica**
- **Dismissioni immobiliari**
- **L'aumento dell'occupazione: e' vera gloria?**
- **La proposta del CNEL per i Distretti industriali**

SCHEDA: SANITA', FEDERALISMO E DISEGUAGLIANZE

Secondo il FMI, le principali cause di deterioramento dei conti pubblici italiani sono da ricercare nell'invecchiamento della popolazione e nella sanità.

Al di là delle affermazioni di principio, occorre dire che la spesa per la sanità in Italia rappresenta il 9-10% del Pil, di cui il 7% a carico del Fondo Sanitario Nazionale e il 2-3% a carico dei cittadini per consumi aggiuntivi. *Si tratta di una cifra inferiore a quella dei maggiori paesi europei e degli Stati Uniti.*

Il sistema sanitario nazionale pubblico, universalistico, solidaristico, *basato sulla fiscalità generale, e sulla responsabilità pubblica nella programmazione, in termini di efficacia, di qualità assistenziale, di miglioramento della salute della popolazione* ha sinora consentito all'Italia di collocarsi al secondo posto nel mondo con un impegno di spesa inferiore alla media europea ed americana.

Vi sono però forti differenze geografiche in termini di risultati misurabili (salute fisica, salute mentale, cronicità, disabilità e mortalità etc...): *l'applicazione del federalismo sanitario e, in particolare, della cosiddetta "devolution" porterà inevitabilmente ad una forte accentuazione delle disuguaglianze esistenti con la creazione di nuove disparità e di sistemi sanitari regionali polimorfi, con un impatto significativo sulla salute delle popolazioni dei diversi territori.*

Un'evidente minaccia all'equità territoriale dei servizi sanitari e dell'uguaglianza sostanziale nell'esercizio del diritto alla salute dei cittadini è rappresentato, ad esempio, dalla prospettiva, introdotta dal Governo del Polo, di una diversificazione nei meccanismi di finanziamento del Servizio Sanitario regionale: fatalmente, l'ipotesi di un finanziamento della sanità regionale pubblica in percentuale del Pil regionale anziché del Pil nazionale favorisce in modo insostenibile le regioni più ricche a scapito di quelle più povere e accentua in modo catastrofico il fenomeno della mobilità passiva interregionale con un ulteriore danno per le regioni più deboli e con costi impropri per le regioni più avanzate.

La spesa del SSN è costituita dai costi sostenuti dalle strutture pubbliche (Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere) e da quelle private accreditate per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) così come individuati dal DPCM del 29 novembre 2001, nonché dai costi per il raggiungimento di altri specifici obiettivi di sanità pubblica previsti dalla legislazione in vigore. Nella spesa del SSN, non sono pertanto compresi, i costi sostenuti dai cittadini per acquisti di prestazioni sanitarie presso strutture private non accreditate.

Le fonti di finanziamento del SSN, dopo l'entrata in vigore del D.L.vo 56/2000 sul **federalismo fiscale**, sono rappresentate da risorse regionali (IRAP e addizionale IRPEF, compartecipazione all'IVA, accise sulla benzina, altre entrate e ricavi propri, tra cui i ticket versati dai cittadini) e da risorse statali (Fondo Sanitario Nazionale per la copertura finanziaria di quota parte dei costi per i LEA delle sole regioni Sicilia e Sardegna, nonché di quelli relativi ad alcuni enti particolari del SSN e per specifici obiettivi previsti da leggi speciali). In base alla normativa in vigore, le regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento dell'assistenza sanitaria pubblica esclusivamente con risorse a carico dei propri bilanci senza alcun onere a carico dello Stato, mentre le regioni Sicilia e Sardegna devono concorrere al fabbisogno finanziario suddetto con ulteriori proprie risorse. Risorse pubbliche aggiuntive vengono destinate al finanziamento degli **investimenti** e della **ricerca** in campo sanitario.

Interessanti le conclusioni del rapporto curato dal CER per lo SPI CGIL nel settembre 2005. La ricerca promossa dallo Spi e realizzata dal Cer fa il punto sulla riforma federalista della sanità, a cinque anni dalla sua prima attuazione.

Attraverso la ricostruzione dei principi e delle modalità operative del disegno di riforma introdotto con il D.Lgs 56/2000 la ricerca giunge ad individuare i punti critici che hanno contribuito alla vulnerabilità politica di quel modello, spingendo le Regioni (o alcune di esse) a preferire la sostanziale sospensione della riforma. In conclusione, attraverso l'analisi delle caratteristiche del funzionamento effettivo del sistema in questi anni e degli esiti a cui si è giunti in termini di spesa sanitaria il CER giunge a formulare alcune, percorribili ipotesi di riforma.

La riforma, secondo le linee indicate dal Rapporto, potrebbe giungere a migliorare il riparto del fabbisogno sanitario tra le Regioni secondo criteri oggettivi, definendo, nel contempo, su base triennale le risorse necessarie a soddisfare il fabbisogno sanitario, dando impulso all'incentivazione dell'efficienza e del contenimento dei costi da parte delle Regioni. Le proposte CER prevedono anche un finanziamento differenziale per le Regioni in ritardo di sviluppo, con meccanismi anche qui incentivanti del recupero di efficienza e dell'apporto di risorse proprie da parte delle Regioni stesse.

L'analisi delle politiche adottate dalle singole Regioni per contenere la spesa farmaceutica dimostra l'efficienza conseguita dalle Regioni nell'utilizzo dei pochi gradi di libertà di cui dispongono.

Il trasferimento delle competenze sanitarie in capo alle Regioni ha infatti coinciso con la decisione del governo nazionale di eliminare, a partire dal 2001, il ticket sulle ricette farmaceutiche. Una scelta che ha determinato un'immediata accelerazione della spesa (+40%) e posto le Regioni di fronte alla necessità di muoversi lungo il difficile *trade-off* fra rispetto dei vincoli di bilancio e soddisfazione della domanda di farmaci dei cittadini: le politiche adottate, e i differenti esiti conseguiti, suggeriscono linee alternative di intervento di fronte al medesimo problema di contenimento della spesa farmaceutica.

Alcune Amministrazioni si sono limitate a ripristinare su base regionale il ticket sulle ricette, dando luogo a reazioni negative che hanno successivamente indotto a limitare l'incidenza del ticket per ricetta (con l'esclusione di particolari categorie di malattie o di gruppi reddituali).

Altre Regioni hanno scelto strumenti diversificati di intervento, quali il ricorso ai farmaci generici, la distribuzione diretta, il *delisting*, l'introduzione di controlli più serrati sull'attività prescrittiva. L'utilizzo di questi strumenti, insieme ad una politica di riduzione dei prezzi dei farmaci intrapresa dal Ministero della salute, ha determinato positivi effetti sul contenimento della spesa. L'analisi ex post evidenzia un dato di rilievo: sono le Regioni che non hanno introdotto ticket che hanno ottenuto risultati migliori in termini di contenimento della spesa farmaceutica.

Le Regioni che non hanno introdotto ticket hanno infatti realizzato un maggiore contenimento della spesa, rimasta di circa 8 punti percentuali inferiore rispetto alle regioni che hanno applicato il ticket. Questa minor dinamica è dovuta, principalmente, a un minor aumento del costo unitario per ricetta. Oltre che meno efficace, la scelta di introdurre ticket regionali, osserva il CER, si è rivelata non neutrale dal punto di vista distributivo: è fortemente differenziato, sul territorio nazionale, il livello di compartecipazione monetaria dei cittadini nell'ambito della politica di contenimento della spesa farmaceutica. Secondo il CER, la perdita di benessere subita dai cittadini che hanno subito ticket rispetto a quelli delle Regioni che non li hanno applicati è pari all'1% nel 2003 e al 3% nel 2004.

Le migliori pratiche non hanno però ricevuto adeguata diffusione: l'assenza di un'adeguata sede di coordinamento delle politiche regionali e la mancata definizione di un raccordo istituzionale ha determinato comportamenti fortemente differenziati tra le Regioni.

Il finanziamento della assistenza sanitaria nella finanziaria 2005

La finanziaria 2005, al comma 164 dell'articolo 1, stabilisce un finanziamento della spesa del servizio sanitario nazionale pari a 88.195 milioni per il 2005, con incremento percentuale del 2% per i due anni successivi, cui sono da aggiungere 2.000 milioni di euro per ripiano dei disavanzi registrati nel triennio 2001-2003.

La relazione tecnica del Governo alla finanziaria ha quantificato in circa 4.250 milioni di euro il contenimento della spesa sanitaria rispetto al suo andamento tendenziale a legislazione vigente: il risparmio deriva dalla differenza fra quanto indicato nel DPEF 2005-2008 (92.500 milioni di euro) e il finanziamento disposto dalla legge finanziaria (88.250 milioni di euro, un totale che deriva dalla somma degli 88.195 prima indicati con gli oneri per interessi (con un tasso del 2,75%) su una emissione di titoli quinquennali che coprono il concorso dello Stato per 2.000 milioni ai disavanzi pregressi del SSN – tali oneri sono pertanto quantificati (cfr Relazione tecnica integrativa alla finanziaria) in 55 milioni di euro nel 2005 e 54 nei due anni successivi, posti a carico di corrispondente riduzione del finanziamento complessivo del SSN per i medesimi anni (88.250-88.195=55).

Questo avrebbe dovuto determinare un positivo impatto sui saldi di finanza pubblica pari, complessivamente a 4.305 milioni di euro anche grazie ai risparmi delle gestioni sanitarie che avrebbero dovuto liberare risorse per il finanziamento dei disavanzi pregressi degli anni 2001-2003.

L'effetto positivo sui saldi – secondo la relazione tecnica – si sarebbe realizzato solo se le Regioni nel loro complesso avessero mantenuto la crescita entro il livello di finanziamento programmato.

La finanziaria 2005, peraltro, ha imposto vincoli molto severi sia alla politica di spesa delle Regioni, sia alle decisioni organizzative del settore sanitario; vincoli aggiuntivi rispetto a quelli dell'accordo 2001 e del d.l. 269/2003 esposti nel dettaglio dall'intesa sancita il 23 marzo 2005 in Conferenza Stato Regioni (da notare che in Conferenza Stato Regioni, più volte convocata nel corso dell'approvazione della finanziaria 2005, è apparso evidente che le Regioni rifiutavano, perché irrealistici, gli obiettivi di contenimento proposti dal Governo. Alla fine le Regioni hanno sottoscritto l'intesa perché questa è stata posta come condizione per l'accesso al finanziamento concesso che, peraltro, le Regioni ritenevano del tutto insufficiente per assicurare adeguati livelli di assistenza sanitaria.)

Per capire la dimensione del sacrificio richiesto alle Regioni, occorre notare che, nell'ambito della riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni, i risparmi attesi dalla sanità erano poco meno del 45% del taglio programmato di spesa (9.500 milioni) con un contributo assai più elevato rispetto a tutti gli altri settori (con la nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008 il Governo ha confermato la dimensione quantitativa della manovra correttiva: 24 miliardi di euro, dei quali 7 miliardi per misure *una tantum*, 7,5 miliardi tramite operazioni di "manutenzione" delle basi imponibili, 9,5 miliardi dal contenimento della spesa, di cui 4,2 miliardi dal settore sanitario).

Da notare che il Ministro dell'Economia in un'audizione alla Camera nell'ottobre del 2004 ha dichiarato che il livello della spesa sanitaria per il 2005 era stato calcolato applicando l'incremento del 2% alla spesa dell'anno precedente; cioè alla spesa 2004, la quale, essendo l'esercizio ancora in corso, non poteva che riferirsi a quella stimata con riferimento al dato di chiusura 2003². Un meccanismo analogo, perciò, a quello adottato per la spesa regionale, ove il limite del 4,8% (co. 23) è il risultato di una stima che, partendo dall'anno 2003, ricostruisce la previsione per il 2004 cui applicare l'incremento del 2% per il 2005 (c'è da dire che il Servizio bilancio della Camera aveva osservato la mancanza, nelle stime del Governo, di una specificazione puntuale sulle modalità di calcolo della spesa riferita al 2004.)

Interessante l'osservazione della Corte dei Conti a questo proposito: "sorprende, del resto, che al SSN siano destinati 88,2 miliardi di euro per il 2005 quando, a stare al DPEF, ma pure ai calcoli avanzati dalle Regioni, la spesa per il 2004 già era prevista in 88,9 miliardi, dato ora confermato dai

² La spesa per l'assistenza sanitaria nel 2003 è risultata pari a 82.172 milioni di euro (*Corte dei conti, relazione 2004*) al netto degli oneri contrattuali di tale anno poi slittati al 2004 (2.500 milioni). Il DPEF 2005-2008 reca il quadro delle previsioni a legislazione vigente (Conto delle Amministrazioni Pubbliche), ove i dati relativi alla spesa sanitaria di parte corrente è indicata per gli anni 2004 e 2005 rispettivamente in 89.650 e 92.434 milioni di euro.

primi dati di preconsuntivo a chiusura dell'esercizio (v. *infra*, par. 4.3, TAB 3)³." (Corte dei Conti, deliberazione n.7/2005 sulla gestione finanziaria delle Regioni negli esercizi 2003-2004).

La spesa 2004 risente dell'onere per il rinnovo contrattuale del personale dipendente dei livelli e in parte della dirigenza medica e non medica, il quale avrebbe invece dovuto pesare sul 2003. "Resta tuttavia il fatto" –nota ancora la Corte dei Conti - "che l'incremento del 2% avrebbe richiesto una più corretta e realistica valutazione della spesa 2004 quale base di partenza, non solo per includervi il costo a regime dei rinnovi contrattuali, ma per tenere conto della differente incidenza percentuale di tale incremento che nelle varie realtà regionali varia da un minimo dell'1% ad incidenze del 5,6% e oltre. Lo scomputo, riferito globalmente al dato di comparto, penalizza le Regioni che hanno maggiormente risentito degli effetti del contratto, diminuendo di altrettanto il parametro di riferimento. Da dire poi che per il 2005 grava l'ipoteca dei contratti in corso per la dirigenza e per la medicina convenzionata."

Oltre ai rinnovi contrattuali, sui conti della sanità continueranno a pesare i costi relativi agli immigrati regolarizzati, il cui impatto pro-capite è stato riconosciuto solo nella percentuale del 50%; ci sono poi i disavanzi IRCCS, i cui ripiani," –osserva la Corte dei Conti - "se paiono sanati da parte del livello centrale, con l'accantonamento di 550 milioni di euro nell'ambito del complessivo ripiano di 2.000 milioni riconosciuto alle Regioni per i disavanzi 2001-2003, prosciugano di altrettanto il margine di copertura riservato ad un ammontare di deficit di quasi 10 miliardi di euro complessivamente registrati nel triennio. Senza contare poi che nessun contributo statale è previsto per ripiano deficit dell'anno 2004 (3,5 miliardi), malgrado la riconosciuta sottostima del finanziamento anche per tale anno, da colmare da parte regionale anche in virtù della eccezionale possibilità –concessa in deroga solo a tale scopo– di ricorrere alla leva fiscale tramite aumento dell'addizionale IRPEF e maggiorazione aliquota IRAP (co. 174)."

Va infine considerato che, a fronte dei risparmi attesi dal contenimento della spesa sanitaria per il 2005, circa 2.000 milioni dovevano essere realizzati mediante interventi nel settore farmaceutico (in sostanza, con quanto disposto all'art.1, comma 165 della finanziaria, la quale rimanda alle disposizioni recate dal d.l. 30 settembre 2003 n.269 (art. 48, co.5), convertito con legge 326/2003 con gli interventi che dovevano essere realizzati adll'Agenzia italiana del farmaco (AIFA).

A questo proposito basti notare che a fine 2004, si registrano circa 12 miliardi di costi, ben al di là, come si vede, dell'obiettivo programmato per il 2005 (11,5 miliardi), specie con riguardo ad alcune Regioni.

Il 2 per cento sulla spesa sanitaria

Il comma 173 della legge 311/2004 prevede per la spesa sanitaria un tasso di crescita pari al 2 per cento riferito non solo al 2005 ma anche agli anni a venire, sino al 2007: il che significa che la spesa sanitaria dovrebbe crescere ad un tasso inferiore a quello previsto per il PIL nominale.

Un limite evidentemente irrealistico se si tiene conto che la spesa sanitaria, negli ultimi tre anni, nonostante i tentativi di contenimento ha raggiunto livelli medi di crescita di poco inferiori al 5 per cento ⁴.

³ Approfondimenti governativi, forniti su richiesta del servizio Bilancio della Camera, in sede di discussione del d.d.l. finanziaria, riferivano che gli andamenti effettivi della spesa 2005 sarebbero risultati pari a 92.500 milioni di euro, considerando anche la corresponsione degli oneri contrattuali del personale e per convenzioni, biennio 2004-2005.

⁴ Di una evoluzione in crescita di circa il 5%, nella media del triennio 2001-2003, dava avviso la Corte dei conti nella *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, approvata nel giugno 2004 (Del. 9/2004) che peraltro segnalava come il risultato del 2003, positivamente influente nell'abbassare la media del triennio, solo apparentemente segnasse una flessione, in realtà dovuta al fatto che i dati di costo figurano al netto della spesa per rinnovo del contratto 2002-2003 del personale del comparto del SNN. Del 7,9%, per il triennio 2000-2002, è la crescita annuale media rilevata dalla *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni* approvata dalla Corte dei conti nel giugno 2003 (Del. 5/2003). Fa riferimento ad un quadriennio, 1999-2001, la *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, approvata nel giugno 2002 (Del. 4/2002) per evidenziare la crescita media della spesa del 6,7%.

La relazione della Corte dei Conti nel 2004, riferita all'anno 2003, già notava come la spesa sanitaria, "tirata da una bassa dinamica della produttività del lavoro, associata ad inevitabile crescita del suo costo per unità di prodotto, manifesta una strutturale tendenza ad evolvere ad un tasso superiore al PIL nominale" (le stime formulate dal Governo nel DPEF 2005-2008, segnalavano un tasso di crescita medio della spesa sanitaria, nel periodo, del 3,7% tenendo degli effetti di contenimento dei provvedimenti già varati ed applicati).

Interessante è notare che la Corte dei Conti attribuisce la tendenza alla crescita dei costi in sanità al congiunto operare di due determinanti: il ruolo del progresso tecnologico e l'invecchiamento della popolazione. Delle dinamiche demografiche si tiene conto nella ripartizione della quota di finanziamento, mentre non si tiene in considerazione il progresso tecnologico e l'introduzione di tecniche di avanguardia, con nuove ma più costose possibilità di cura.

La tendenza all'aumento dei costi è quindi in buona parte determinata da fattori strutturali che si riferiscono anche alle caratteristiche intrinseche dell'offerta.

Un aiuto al contenimento della spesa – conclude la Corte dei Conti - può solo venire da quei miglioramenti ottenibili con ulteriori guadagni di efficienza, definendo, ad esempio, chiari obiettivi di riorganizzazione sanitaria ai quali legare realistici risparmi di spesa; un troppo rapido e velleitario contenimento della spesa riproduce la logica dei tagli e dei vincoli indiscriminati di fatto inapplicabili che si traducono, inevitabilmente, in più elevati disavanzi a consuntivo.

**SCHEDA: LA RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA.
L'ART. 13 DELLA FINANZIARIA PER IL 2006⁵.**

L'art.13 del DDL 3614, nella versione giunta al Senato, prevede tagli per gli stipendi di tutto il personale della politica, dai Parlamentari italiani a quelli europei, dai sottosegretari ai consiglieri circoscrizionali, per i contratti di consulenza, nonché per i componenti degli organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria, militare e dei componenti del CNEL.

I membri del Parlamento nazionale ed europeo – Il **comma 1** prevede una riduzione del 10 per cento dell'ammontare massimo delle indennità mensili spettanti ai parlamentari. Il parametro per la determinazione di detto ammontare viene ridefinito in ragione di una riduzione del 10% rispetto a quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, della legge 1261/1965 che rimette agli Uffici di Presidenza delle due Camere l'ammontare delle quote mensili "in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate".

Sotto il profilo della costituzionalità, la norma non sembra presentare aspetti di illegittimità: la legge del 1965 e i criteri in essa contemplati non vengono infatti formalmente modificati, e comunque l'articolo 69 della Costituzione rimette espressamente *alla legge* la determinazione della suddetta indennità.

Il medesimo comma estende l'applicazione della riduzione anche alle indennità mensili spettanti ai membri del Parlamento europeo eletti in Italia.

Sottosegretari e membri del Governo – il successivo **comma 2** riduce del 10 % il trattamento economico spettante ai sottosegretari, quale attualmente previsto dall'articolo 2 della legge n. 212 del 1952. Inoltre il **comma 4** fissa un "tetto" alla crescita degli emolumenti così ridotti per tre anni a decorrere dal 2006.

Non è invece contemplata alcuna riduzione degli stipendi dei Ministri, essendo questi già stati decurtati nella misura del 10 % - a decorrere dal 1 gennaio 2002 – dall'articolo 23 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

Regioni ed enti locali – il **comma 3** prevede, per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, tagli del 10 % alle indennità di funzione, nonché ai gettoni di presenza e alle utilità comunque denominate, spettanti a tutti gli organi degli enti locali e delle regioni.

Per quel che riguarda le Regioni, la disciplina dell'indennità è rimessa ai singoli statuti regionali. Poiché il "coordinamento della finanza pubblica" rientra ex art. 117 Cost. tra le materie di competenza concorrente, *appare di dubbia legittimità costituzionale l'adozione unilaterale da parte dello Stato di tale disposizione, senza il necessario coinvolgimento delle stesse*. Si potrebbe d'altra parte obiettare che tale competenza di tipo concorrente possa rimanere assorbita in altre competenze statali di natura esclusiva, quali quella relativa al sistema contabile o della perequazione delle risorse finanziarie. La disposizione in esame, inoltre, non contempla alcuna differenza tra regioni ordinarie e a statuto speciale.

Per quel che riguarda invece gli enti locali, i criteri per la determinazione dell'indennità di tutti i soggetti istituzionali, sono contenuti nel T.U. 267/2000, su cui va incidere la disposizione in esame.

L'art. 13, infine, nel prendere a riferimento la data del 30 settembre 2005, omette di considerare l'ipotesi in cui una regione o un ente locale abbiano già provveduto entro il suddetto a

⁵ A cura di Renata Felice e Sara Reale dell'Ufficio legislativo del Gruppo DS – Camera.

decurtare le indennità dei rispettivi organi, con la conseguenza che proprio i soggetti istituzionali virtuosi si troveranno a subire un ulteriore indebito aggravio.

Il **comma 5**, sancisce poi la riduzione, nella medesima misura, anche delle somme destinate agli incarichi di consulenza da parte di *tutte* le amministrazioni pubbliche dello Stato, compresi, tra gli altri, gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi di case popolari o le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale. Il **comma 6** fissa poi un tetto alla crescita di tali somme, così ridotte, per il triennio 2006-2009.

Analoghe disposizioni sono contemplate dai **commi 7 e 8** anche per i componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazioni e sedi equiparate, e organi collegiali presenti nelle pubbliche amministrazioni, le quali, ai sensi del **comma 9**, trasmettono al Ministro dell'Economia e delle finanze, entro il 30 novembre 2006, una relazione sull'attuazione delle disposizioni e sui conseguenti effetti finanziari.

Csm, Tar e Cnel – il **comma 10** opera la riduzione – escluso però il trattamento retributivo di servizio - sui compensi dei componenti degli organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria e militare, nonché dei componenti del Cnel.

Fondo sociale – Il comma 11 prevede, a partire dal 1 gennaio 2006, e per tre anni, che *le somme derivanti dall'applicazione dell'articolo in esame*, e le eventuali economie che Camere e Senato, nella loro autonomia, “avranno provveduto a comunicare”, *affluiranno al fondo per le politiche sociali*.

SCHEDA: LE DISMISSIONI IMMOBILIARI

Va chiarito un punto: le risorse che provengono dalle privatizzazioni di patrimonio mobiliare dello Stato (partecipazioni di società, aziende etc.) devono essere utilizzate a fini di riduzione del debito pubblico; le dismissioni di immobili, invece, possono essere utilizzate a riduzione del deficit. Ma, nei prossimi due anni, quest'ultima operazione non potrà essere fatta per gli impegni assunti in sede europea (in pratica, si tratta di misure una tantum che la UE ci ha vietato e che non saranno considerate valide ai fini della manovra per il 2006).

In attuazione del decreto legge n. 351 del 2001, sono state realizzate le operazioni di "privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico" con la procedura della cartolarizzazione. Sono nate SCIP 1 e SCIP 2, relative essenzialmente agli immobili di enti previdenziali, cui si è poi aggiunta SCIP 3, relativa agli immobili della Difesa.

La cartolarizzazione è un meccanismo finanziario che consiste nella cessione di immobili (o altre attività finanziarie) ad una o più società a responsabilità limitata ("società veicolo") appositamente costituite, che ne finanziano l'acquisto attraverso l'emissione di titoli o mediante finanziamenti acquisiti da terzi. La società veicolo versa l'importo raccolto attraverso tali operazioni, a titolo di prezzo iniziale, agli enti che hanno ceduto gli immobili (messa così, la cartolarizzazione sembrerebbe una forma di "finanziamento" per chi la richiede, ma il finanziamento non è a basso costo, specialmente nel caso in cui il soggetto cedente è lo Stato e a supervisionare le operazioni sono grandi istituti finanziari). La società veicolo gestisce gli immobili e li rivende sul mercato. I flussi derivanti dalla gestione e dalla vendita degli immobili sono utilizzati per il rimborso del debito e degli interessi ed oneri accessori, delle commissioni ai soggetti terzi e degli altri costi.

Nel nostro caso le cose sono andate in modo lievemente diverso: non c'è stato un effettivo trasferimento della proprietà da parte dello Stato (cosa che invece è accaduta nel caso delle società Patrimonio e Infrastrutture), l'emittente dei titoli non si è assunto una parte del rischio dell'operazione (nel caso di "invenduto", o di vendita a prezzo inferiore al previsto), i costi "accessori" dell'operazione sono sicuramente molto alti (il decreto dell'Economia del dicembre 2001 non poneva tetti per oneri, costi, provvigioni e consulenze). Non per niente Eurostat, l'organismo europeo che vigila sulla corretta tenuta contabile dei bilanci pubblici, ha considerato la cartolarizzazione varata nel 2001 un prestito garantito.

Inaugurate dal governo di centrosinistra (dei crediti SACE, INPS e INAIL), le cartolarizzazioni sono molto piaciute al governo di centrodestra: oltre all'avvio delle (finora) tre "operazioni-Scip", sono stati cartolarizzati, in questi ultimi anni, i "ricavi attesi futuri" di Lotto ed Enalotto, i mutui della Cassa depositi e prestiti, i prestiti dell'Inpdap ai dipendenti. Non solo lo Stato, ma anche banche, imprese ed Enti territoriali stanno facendo ricorso al medesimo meccanismo: la Sicilia ha cartolarizzato i crediti che le ASL vantano nei confronti della stessa Regione; la Regione Lazio, con Storace Presidente, ha ceduto la proprietà degli ospedali pubblici ad istituti finanziari esteri, che li hanno riaffittati alla Regione stessa.

SCIP 1

Nell'operazione SCIP 1 è confluito un programma di vendite degli enti previdenziali la cui definizione era iniziata nel 1996 e che era entrato nella fase operativa nel 2001, quando aveva fruttato ricavi per 1.564 milioni di euro.

Nella seconda parte del 2001 il programma di vendite è stato sospeso e gli immobili sono stati ceduti alla Scip (che ne ha comunque affidato la gestione e la vendita agli stessi enti previdenziali),

Le vendite sono riprese nel 2002 e sono proseguite fino a tutto il 2004. Il valore immobiliare stimato era di 3,8 miliardi.

Dalla relazione finale presentata dal Governo al Parlamento si evince che il valore dei titoli emessi dalla Scip nel 2001 (pari a 2,3 miliardi) è stato completamente rimborsato nel dicembre 2003.

Alla fine del dicembre 2004 il saldo di cassa, al netto delle spese sostenute dalla Scip, risultava pari a 966 milioni di euro.

Scip 2

E' l'operazione di dimensioni maggiori, varata nel dicembre 2002: un valore immobiliare pari a 7.797 milioni di euro (valore dei titoli emessi dalla Scip pari a 6.600 milioni). C'è chi ha definito Scip 2 la più grande cartolarizzazione immobiliare mai fatta da uno Stato". Riguarda immobili di proprietà degli enti previdenziali (Inps, Inail, Inpdap, Enpals, Ipost e Ipsema).

Risulta ancora in corso (la scadenza per il rimborso dei titoli emessi è prevista nell'ottobre 2006), ha avuto grandi difficoltà e forti rallentamenti nelle vendite, i risultati del 2003 sono stati largamente inferiori alle previsioni: 693 milioni (circa il 30% di quanto ipotizzato). Non è facile descrivere gli accadimenti legati a Scip 2 nel corso del tempo, ma ci si può provare.

Intanto Scip 2 è incappata in un "imprevisto": nell'aprile 2004 il Governo ha emanato un decreto-legge che ha riconosciuto agli inquilini-acquirenti il diritto ad acquistare ai prezzi del 2001 e non a quelli, di un 30% maggiori, del 2002 incorporati nelle valutazioni di Scip 2.

Ciò ha provocato l'obbligo di rimborsare gli acquirenti per le vendite già effettuate e ha creato un ridimensionamento dei ricavi attesi sulle vendite future: le cifre "impreviste" sono state di tutto rispetto: 182 milioni per le vendite già effettuate (che lo Stato ha coperto – per risarcire Scip dei mancati introiti - mettendo a disposizione ulteriori immobili in un fondo a parte) e 800 milioni per quelle future. sulle quali lo Stato ha dunque prestato la propria garanzia a Scip 2

Lo stesso decreto legge ha consentito al ministero dell'economia di garantire con garanzia pubblica i minori introiti di Scip 2 (gli 800 milioni) attraverso un prestito quinquennale erogato da Banca Opi e Depfa Bank (gli eventuali rimproveri di Eurostat sono stati così evitati: un finanziamento diretto dello Stato sarebbe stato contabilizzato come aumento del disavanzo, un prestito da parte delle banche no).

Rimane il fatto che, se i ricavi generati dalle dismissioni non saranno sufficienti a rimborsare i titoli emessi, alla scadenza di Scip 2 il ministero dell'economia dovrà ripagare il prestito bancario: in pratica, dei 6 miliardi e mezzo di euro di riduzione del debito pubblico contabilizzati nel 2002, 800 milioni potrebbero rientrare dalla finestra nel 2009 (il prestito di 800 milioni di euro erogato dalle banche all'economia è quinquennale).

A ciò va aggiunto che lo scorso Aprile sono stati emessi nuovi titoli per 5,4 miliardi di euro (sempre garantiti dagli immobili) per poter rimborsare quelli emessi nel 2002.

Nel frattempo, ad aggrovigliare la questione, nelle aste di Scip 2 è entrata anche la società Fintecna spa (controllata al 100% dal Tesoro) per (ri)comprare gli immobili.

Allo stato attuale l'orientamento in questo dedalo di cifre è difficilissimo, abbiamo la relazione del Governo su Scip 2 - l'ultima disponibile, del dicembre 2004 – nella quale il saldo di cassa risulta pari a 666 milioni di euro.

Scip 3

Nonostante le difficoltà di Scip 2, il Governo ha varato Scip 3 alla fine del 2003: terza tranche di cartolarizzazioni degli immobili pubblici, che riguarda, in gran parte, immobili e, per la prima volta in assoluto, terreni di proprietà dello Stato, in particolare della Difesa, per un valore di 2 miliardi di euro.

Nel gennaio 2004 è stato scelto il pool di banche – Barclays, Mediobanca e Ubs – per collocare i titoli di questa terza cartolarizzazione che, da ultimo, sarebbe dovuta partire nel 2005.

Da voci insistenti - della stampa in particolare, perché il ministero dell'economia, pur interpellato, non fornisce informazioni al riguardo – sembrerebbe che non sia partita nemmeno la valutazione degli immobili. Il “nodo” starebbe negli immobili della Difesa, in particolare gli alloggi militari (valore 450 milioni di euro), non ancora messi a disposizione del ministero.

Di certo c'è che all'inizio del 2005 la Corte dei Conti ha chiesto chiarimenti alla Difesa riguardo ai criteri adottati per l'indicazione degli alloggi alienabili, trattenendo il decreto relativo.

Con il Fondo immobiliare pubblico (Fip) si sono venduti uffici a uso governativo con contemporaneo riaffitto che assicura alle quote del fondo un rendimento certo. Questo strumento d'investimento è considerato a basso rischio ma con un rendimento appetibile.

A chiusura, verrebbe da pensare che abbia ragione Giuseppe Pisauro, che sostiene che le cartolarizzazioni abbiano avuto un peso così grande negli ultimi quattro anni nella nostra finanza pubblica per il loro meccanismo e per i loro risultati sul bilancio (quando vanno in porto): ufficialmente, per le procedure che vengono utilizzate come sopra in parte indicato, non aumentano l'indebitamento pubblico, ciò che comprometterebbe il patto di stabilità e crescita europeo.

TIPO DI OPERAZIONI	IMMOBILI	VALORE (Mld di €)
Anni 2001-2004		
Cartolarizzazione Scip 1	26.400 unità residenziali e commerciali	3,7
Cartolarizzazione Scip 2	62.800 unità residenziali e commerciali	7,8
Fondo immobiliare Fip con lease back	Uffici ad uso governativo prevalentemente del Mef	3,6
Fondo Alpha, Fondo Beta	nd	0,7
Vendite dirette	nd	1,0
Totale		16,8
In corso – Anno 2005		
Fondo immobiliare (*)	70% enti previdenziali, Fs	1,5
Patrimonio Uno	Demanio, Fintecna, Coni servizi, Agenzia delle entrate	
Anticipo CDP al Ministero della Difesa (*)	240 ex-caserme e altri edifici	1-1,5
Anas (**)	Cessione 4.500 chilometri rete stradale statale	3
Ex-Scip 2 (*)	Immobili non utilizzati per Scip 2	0,5
Scip 3 (**)	Immobili di Difesa e Demanio	1
Totale		7-7,5
Finanziaria 2006 (***)		
Nd	Immobili di Difesa e Demanio, concessione spiagge, porti turistici, cessione uffici ad uso governativo con lease back, vendita ex-case popolari	3,0-6,0

SCHEDA: LA CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE FU VERA GLORIA?

La Relazione previsionale e programmatica, il cui testo non è stato ancora diffuso, sembrerebbe presentare per il 2006 tassi di crescita del Pil dell'1,5 per cento e dell'occupazione dello 0,6 per cento. Si registrerebbe pertanto un'inversione del rapporto tra i due saggi di crescita, mentre invece da qualche tempo a un andamento leggermente positivo dell'occupazione ha fatto fronte una crescita piatta. Eppure, a ben guardare, anche sul fronte dell'occupazione l'andamento non è così rassicurante come gli esponenti del governo vorrebbero far credere.

Nell'ultima Rilevazione sulle forze di lavoro), **l'Istat ha osservato:**

1. Un aumento delle forze di lavoro: rispetto allo stesso periodo del 2004 dello 0,5 per cento (+127.000 unità); rispetto al primo trimestre 2005, al netto dei fattori stagionali, l'offerta è cresciuta dello 0,3 per cento.
2. Un aumento del numero degli occupati: esso è risultato pari a 22.651.000 unità, con incremento su base annua dell'1,0 per cento (+213.000 unità). In termini destagionalizzati e in confronto al primo trimestre 2005, l'occupazione ha registrato un aumento pari allo 0,4 per cento.
3. Una diminuzione del numero delle persone in cerca di occupazione, risultato pari a 1.837.000 unità, in flessione del 4,5 per cento (-86.000 unità) rispetto allo stesso periodo del 2004.
4. Una diminuzione del tasso di disoccupazione, che si è posizionato al 7,5 per cento, quattro decimi di punto in meno in confronto al secondo trimestre 2004. Al netto dei fattori stagionali il tasso di disoccupazione si è ridotto di un decimo di punto rispetto al primo trimestre 2005.
5. Un aumento del numero di inattivi in età compresa tra 15 e 64 anni, aumentato, rispetto a un anno prima, di 131.000 unità.

In sostanza, la nuova indagine conferma ancora una volta i **paradossi del mercato del lavoro italiano**. Siamo infatti in presenza di due fenomeni: una **crescita dell'occupazione in assenza di crescita del Pil** e un **aumento del divario territoriale**, in particolare tra il Nord e il Sud del paese. Per quanto riguarda il primo aspetto, rispetto al secondo trimestre del 2004, il mercato del lavoro ha creato 213 mila occupati, per un tasso annuo dell'1 per cento. Nello stesso periodo, il Pil è cresciuto di appena lo 0,1 per cento. Si tratta di una differenza rilevante, che continua ormai da quasi cinque anni. Ma ancora una volta **l'incremento del numero degli occupati è dovuto alla crescita degli stranieri regolarizzati**. Secondo l'Istat "il risultato incorpora ancora una volta il forte aumento della popolazione residente (+1,1 per cento) determinato soprattutto dall'incremento dei cittadini stranieri registrati in anagrafe. Al netto di questi effetti demografici, il tasso di occupazione della popolazione tra 15 e 64 anni è aumentato di due decimi di punto rispetto a un anno prima, portandosi al 57,7 per cento". In sostanza, si riconosce ufficialmente che il fenomeno dell'occupazione senza crescita è dovuto a un effetto statistico connesso ai lavoratori immigrati: il prodotto dei lavoratori immigrati è già nelle statistiche del Pil (che comprende una stima dell'economia sommersa, tra cui quella derivante dal lavoro degli immigrati non regolari), mentre il loro lavoro non era precedentemente rilevato dalle indagini sulle forze di lavoro, basato sulla popolazione anagrafica. Di conseguenza, appena i nuovi immigrati entrano nell'anagrafe - e quindi nel campione dell'Istat - il loro peso nell'occupazione viene rilevato senza che ciò influenzi il Pil. E che i nuovi lavori siano principalmente occupati da immigrati, è testimoniato dalla distribuzione settoriale della crescita dell'occupazione: il settore in maggior espansione è quello delle costruzioni (+5,6 per cento di occupati), tipicamente ad alta intensità di lavoro immigrato. Viceversa, su base annua, l'industria in senso stretto registra una flessione pari allo 1,6 per cento.

Una ulteriore possibile spiegazione dell'occupazione senza crescita è che l'espansione dell'occupazione sia dovuto all'**aumento di posti di lavoro a bassa qualifica e a basso valore aggiunto**. Ma il modello di crescita di lavoro senza crescita economica non è desiderabile nel lungo periodo, in quanto un aumento sostenuto di occupati a parità di reddito determina inevitabilmente una diminuzione della produttività del lavoro. L'analisi economica e l'evidenza empirica ci

insegnano che l'aumento del benessere collettivo nel lungo periodo è sempre associato ad un aumento della produttività, ossia ad una crescita economica superiore alla crescita degli occupati.

Peraltro, nonostante i nuovi occupati, ci allontaniamo da Lisbona, l'obiettivo che conta per chiudere il divario in reddito pro capite rispetto agli Stati Uniti. Il tasso di occupazione, ossia il rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa, è ora al 57,7 per cento. Secondo i parametri di Lisbona, dovremmo arrivare al 70% entro il 2010, ma sembra un obiettivo decisamente lontano.

A fronte quindi di un aumento puramente statistico, la rilevazione evidenzia però tendenze allarmanti. Infatti, nel secondo trimestre 2005 **il numero delle persone in cerca di occupazione è diminuito**, rispetto allo stesso periodo del 2004, del 4,5 per cento, ossia di 86.000 unità (e una diminuzione analoga si era registrata nel trimestre precedente). Il calo delle persone in cerca di occupazione è dovuto al ritiro dal mercato del lavoro per l'effetto scoraggiamento di migliaia di disoccupati, in particolare **donne e lavoratori del Mezzogiorno**, che rinunciano a intraprendere concrete azioni di ricerca di lavoro.

A confermare questo effetto, nel secondo trimestre 2005 anche **il numero degli inattivi in età compresa tra 15 e 64 è aumentato**, rispetto a un anno prima, di 131.000 unità (+0,9 per cento, tale in valori assoluti da **neutralizzare l'incremento delle forze di lavoro**, pari a + 127.000). L'incremento delle non forze di lavoro ha nuovamente riguardato in misura preponderante la **componente femminile del Mezzogiorno** (+2,3 per cento, pari a +100.000 unità). Si spiega così un altro paradosso: **l'ampliarsi dello scoraggiamento dei disoccupati più deboli**, ossia quelli del Sud e le donne. Essi, per la difficoltà di trovare un impiego, rinunciano a cercarlo e non vengono più nemmeno annoverati tra i senza lavoro ma tra le persone esterne al mercato del lavoro. Un fenomeno di questo tipo si verifica generalmente quando la disoccupazione aumenta, non quando scende come sta accadendo ora. È una conferma di quanto siano artificiosi questi aumenti occupazionali: **non essendo progressi reali, non sono percepiti come tali**. Inoltre, il calo della forza lavoro nasce anche dallo **spostamento dei lavoratori verso il Centro-Nord** (dettato anch'esso da scoraggiamento nelle potenzialità locali) in cerca di un impiego meglio corrispondente alle proprie aspirazioni e preparazioni (si tratta spesso di giovani con titolo di studio).

Siamo così al **secondo fenomeno allarmante: il divario territoriale**. In dodici mesi, il Nord del paese ha creato 178 mila posti di lavoro, mentre il Mezzogiorno soltanto 17 mila e il Centro 18 mila. E le differenze geografiche per sesso sono ancor più preoccupanti. Le donne occupate nel Mezzogiorno, la categoria di lavoro più sottorappresentata nel paese (con un tasso di occupazione pari a solo il 30,2 per cento), sono addirittura diminuite (-0,7 rispetto a un anno prima). Anche in questo caso c'è un'influenza del fattore immigrazione: gli immigrati tendono a localizzarsi dove ci sono più posti di lavoro, ossia nel Nord del paese. Essi sono infatti molto più mobili e flessibili della popolazione residente, ed è naturale che cerchino di integrarsi dove le occasioni di lavoro sono migliori.

Un'altra variabile rilevante è legata all'**invecchiamento della popolazione**. Lo spostamento della popolazione verso classi di età maggiore, infatti, tende a generare simultaneamente un aumento del tasso di occupazione e una diminuzione del tasso di disoccupazione. In un dato periodo di tempo, un aumento di anziani con alti tassi di occupazione e una riduzione di giovani in entrata tende a far diminuire il tasso di disoccupazione, in quanto la disoccupazione si concentra generalmente tra i lavoratori giovani (per i quali, tra l'altro, è **diminuito il tasso di occupazione: 22,9 per cento rispetto al 24,6 del 2004 nella fascia 15-24 anni**). Queste considerazioni suggeriscono che i fenomeni osservati si sono verificati negli ultimi trimestri e potranno continuare nei prossimi, con effetti positivi sulle statistiche del lavoro.

C'è ancora un aspetto solo apparentemente positivo da analizzare, la crescita dell'occupazione dipendente. Per quanto riguarda la parte più rilevante numericamente (12.765.000 unità), quella dei lavoratori permanenti a tempo pieno, l'aumento del loro numero (+107.000 rispetto a un anno fa, +0,8 per cento) secondo l'Istat "ha riflesso in misura preponderante il contributo fornito dalla classe di età 50-59 anni". In sostanza, sembrerebbe **aumentare la permanenza nel contratto di lavoro a tempo indeterminato nell'età adulta**, ossia aumenta l'età di uscita dal lavoro: dato indubbiamente

positivo, ma **non certamente significativo sul fronte della nuova occupazione**. Parallelamente a questo dato, va letto quello relativo, sempre in riferimento al lavoro subordinato, all'occupazione a tempo determinato, che ha manifestato un incremento del 6,7 per cento (+129.000 unità). Su questo valore sarebbe necessario avere maggiori informazioni, ma certamente segnala un mancato passaggio verso la stabilità e la permanenza nel precariato.

Contemporaneamente alla indagine sulle forze di lavoro l'Istat ha pubblicato i risultati della rilevazione sull'**occupazione nelle grandi imprese** (500 e più addetti del settore privato non agricolo esclusi i servizi sociali e personali), sicuramente significativa dell'andamento dell'economia e della composizione dell'occupazione: nel mese di luglio l'occupazione alle dipendenze è scesa, rispetto a luglio 2004, dello 0,5 per cento (-0,6 per cento al netto della cassa integrazione), ma addirittura **nell'industria la diminuzione è stata dell'1,8 per cento (-2,4 per cento al netto della cig)**.

Una segnalazione a parte merita poi il metodo di rilevazione dell'Istat. Le informazioni vengono raccolte dall'Istat intervistando ogni trimestre un campione di quasi 77 mila famiglie, pari a 175 mila individui residenti. Attraverso una serie di domande sull'attività svolta la Rcfl ripartisce la popolazione in età lavorativa (15 anni e oltre) in tre gruppi reciprocamente esclusivi (non si può essere ricompresi in più di una categoria): occupati, disoccupati e inattivi. Il principio seguito è gerarchico: prima si identificano gli occupati, successivamente - tra tutti i non occupati - le persone in cerca di occupazione e, infine, gli inattivi. Nella condizione di occupato si classificano le persone che, nella settimana precedente, hanno svolto almeno un'ora di lavoro retribuito in una qualsiasi attività (nel caso l'attività sia svolta abitualmente nella ditta di un familiare il lavoro può anche non essere retribuito). Per essere disoccupato un individuo deve essere disponibile a lavorare entro le due settimane successive il momento dell'intervista e deve aver fatto almeno un'azione di ricerca di lavoro. Il fatto è che tale azione può consistere in: un colloquio di lavoro, un contatto con un centro pubblico per l'impiego, aver partecipato a un concorso pubblico, aver messo un annuncio sul giornale, persino aver esaminato offerte di lavoro sul giornale o cercato lavoro su Internet oppure essersi rivolto a parenti amici e sindacati per trovare lavoro. È chiaro quindi che **i confini fra le categorie possono spesso essere molto sottili**.

SCHEDA

Bozza di un disegno di legge fondato sulle proposte emerse nel gruppo di lavoro costituito nell'ottobre 2004 dal Cnel sulla riforma dei distretti industriali

Articolo 1 Riorganizzazione del sistema dei distretti

Il sistema dei distretti, disciplinato dalla legge del 1991, viene riorganizzato nei modi e nei termini stabiliti nella presente legge. Le norme si applicano alle imprese che operano nei distretti esistenti. Possono essere applicate, previo parere favorevole dell'organo di cui all'articolo 2, alle imprese che si costituiscono presso i distretti nuovi e delle imprese che operano fuori dai distretti, con particolare riguardo alle imprese inserite in filiere produttive.

Articolo 2 Organo distrettuale di coordinamento e d'indirizzo

In seno a ogni distretto viene istituito un organo distrettuale di coordinamento e di indirizzo, d'ora in poi definito "organo distrettuale". Le modalità del funzionamento di tale organo verranno definite per mezzo di un protocollo d'intesa fra le parti sociali – associazioni di industriali, artigiani e commercianti e sindacati – e le Regioni, cui spetta un ruolo di grande rilievo. Il criterio fondamentale, non derogabile, è di utilizzare lavoratori o tecnici già operanti in ciascun distretto o comandati da enti di ricerca e da Università, sulla base di rapporti indicati nell'articolo 6.

L'organo distrettuale promuove i rapporti diretti fra le imprese del distretto al livello orizzontale nelle filiere produttive e i rapporti verticali, fra le imprese e gli enti che si occupano di ricerca e di formazione e promuove, in ciascun distretto, la creazione di scuole e istituti professionali e, d'intesa con le università, corsi di laurea e master post-laurea.

Articolo 3 Fondo di dotazione dell'organo distrettuale

Per svolgere le sue mansioni istituzionali ogni organo distrettuale disporrà di un fondo di dotazione che si avvarrà dei contributi non solo del governo, ma anche delle parti sociali e delle Regioni, secondo quote stabilite nel protocollo d'intesa di cui all'articolo 2 e che in parte potrà reintegrarsi con le entrate derivanti dai contributi e dagli anticipi compiuti per conto delle imprese. L'organo distrettuale è autorizzato a prendere accordi con le banche e con le imprese sia per il credito normale che per quello agevolato e collabora con le imprese per la gestione degli incentivi fiscali e creditizi e per l'impiego di fondi destinati alle innovazioni.

Articolo 4 Mansioni dell'organo distrettuale

All'organo distrettuale sono attribuite cinque mansioni fondamentali. Esecuzione per conto delle imprese di tutti gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'attività delle imprese, fornendo servizi d'informazione e di consulenza legale, amministrativa, tecnica, finanziaria e fiscale. Servizi di consulenza e di promozione delle innovazioni provenienti dal sistema della ricerca pubblica. Promozione dei rapporti con l'Unione europea. Sostegno organizzativo, anche d'intesa con gli organi di altri distretti o con organismi europei, per progetti innovativi di speciale rilevanza. Infine, dovrà collaborare con le imprese e gli organi del governo centrale per favorire gli sbocchi dei prodotti locali sia nel mercato interno ed in quelli esteri.

Articolo 5 Modalità per l'unificazione degli adempimenti

L'unificazione riguarda gli adempimenti pubblici locali e centrali e i servizi di carattere pubblico. Fra quelli pubblici rientrano gli adempimenti fiscali, i permessi di edificare, gli infortuni sul lavoro; fra i servizi di carattere pubblico rientrano gli allacciamenti per l'acqua, l'energia elettrica, il gas e per il telefono.

Per attuare gli adempimenti l'organo distrettuale si doterà di un sistema telematico attraverso il quale trasmettere le richieste alle amministrazioni competenti, sulla

base delle dichiarazioni che rilasceranno le imprese sotto la loro responsabilità. L'organo distrettuale richiederà le autorizzazioni anche prima della effettiva utilizzazione, sotto la sua responsabilità. Le amministrazioni competenti non potranno opporre impedimenti alle richieste degli organi distrettuali compiute secondo le regole qui determinate.

Il ministero dell'industria stabilirà i criteri che i distretti dovranno seguire per assicurare la compatibilità dei loro sistemi telematici, anche trasformando quelli già esistenti. Lo stesso ministero assicurerà che gli stessi criteri vengano via via adottati da le amministrazioni locali e da quella centrale. Nel frattempo gli organi distrettuali useranno i mezzi di cui dispongono nei rapporti reciproci e nei rapporti con le autorità centrali e locali e i soggetti che amministrano servizi di carattere pubblico.

Articolo 6 *Riorganizzazione della ricerca applicata*

L'organo distrettuale promuoverà la riorganizzazione e lo sviluppo della ricerca applicata, tenendo conto della vocazione dominante in ciascun distretto e promuovendo un centro di ricerca per la gestione dei laboratori e per regolare i rapporti fra il Centro, di cui al primo comma, gli altri organi distrettuali, gli enti di ricerca, come l'ENEA e il CNR, le Università e i centri di ricerca e gli organi europei. L'organo distrettuale favorirà la collaborazione con gli organi professionali, a cominciare con quello degli ingegneri.

Articolo 7 *Rapporti coi centri di ricerca e gli organi europei*

L'organo distrettuale curerà rapporti sistematici coi centri di ricerca europei, anche attraverso accordi, e con organi dell'Unione europea per promuovere sostegni organizzativi e finanziari e contribuire alle linee di una politica industriale europea.

Articolo 8 *Sostegno organizzativo per progetti di innovazioni di particolare rilevanza*

Progetti di innovazioni di particolare rilevanza, approvati dai governi dei singoli Paesi e dagli organi tecnici dell'Ue e finanziati almeno in parte con prestiti della Banca europea degli investimenti possono godere d'incentivi e di particolare sostegno a livello nazionale e/o a livello europeo. Le modalità del finanziamento verranno stabilite con la collaborazione dell'organo distrettuale, che potrà ricevere la delega anche da imprese operanti fuori dal distretto.

Articolo 9 *Formazione dei lavoratori*

L'organo distrettuale è autorizzato a promuovere, d'intesa coi sindacati, con gli industriali e con le Regioni, il rafforzamento e lo sviluppo della formazione di lavoratori, anche specializzati, e di amministratori. Può inoltre sostenere i sindacati qualora intendessero rafforzare ed integrare, sulla base delle leggi esistenti, il sistema della protezione dei lavoratori contro gli infortuni.

Articolo 10 *Norme volte a favorire il rafforzamento delle infrastrutture specifiche*

L'organo distrettuale, d'intesa con le Regioni e coi ministeri competenti, prenderà le misure utili a facilitare la costruzione o l'ampliamento delle infrastrutture utili per i distretti.

Articolo 11 *Norme relative agli appalti*

L'organo distrettuale studierà, insieme con le imprese, le modalità adatte a evitare catene eccessivamente lunghe e complicate di appalti e subappalti, che aggravano i costi e favoriscono il lavoro nero.

Articolo 12 *Il problema dell'energia al livello distrettuale*

L'organo distrettuale individuerà le forme più adatte per rendere efficiente ed economico l'approvvigionamento dell'energia per le imprese.