

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Democratici di Sinistra - L'Ulivo
Ufficio Legislativo

NOTA

DDL FINANZIARIA 2006

E DECRETO-LEGGE FISCALE COLLEGATO ALLA FINANZIARIA

6 Ottobre 2005

Nota introduttiva alla finanziaria 2006 pag. 1

Risoluzione al DPEF 2006-2009 pag. 7

*Nota esplicativa del decreto-legge fiscale
(collegato alla finanziaria 2006)* pag.15

*Commenti dei sindacati e degli enti locali
alla finanziaria 2006* pag.20

Manovra di bilancio 2006 tra ottimismo e disperazione

1. PIL e indebitamento

Il quadro macroeconomico su cui si poggia la manovra di bilancio 2006-2008 è lo stesso delineato dal DPEF.

- PIL + 1,5% nel 2006, a fronte della crescita zero del 2005;
- indebitamento netto P.A. tendenziale del 4,7% nel 2006, rispetto a un valore stimato del 2005 pari al 4,3%, da riportare, come concordato in sede ECOFIN, al 3,8% nel 2006.

La credibilità della manovra è minata già nelle premesse, perchè

- non vi sono elementi che inducano a stimare una crescita del PIL dell'1,5%, confermata anche sulla base di un recupero statistico del PIL nel 2° trimestre 2005. Non bisogna dimenticare infatti che il valore della produzione industriale è, oggi, inferiore del 4% rispetto a quello del 2000;
- enti di ricerca e istituti internazionali valutano il tendenziale dell'indebitamento netto P.A. dal 5% del 2006 al 6% del 2009.

2. Rientro dal tendenziale

Per rispettare gli impegni con l'ECOFIN, il Governo presenta un piano di rientro dal tendenziale "morbido", ovvero una manovra correttiva da spalmare nel triennio con una correzione pari allo 0,8% sul PIL annuo.

Per il 2006, il rientro al 3,8% sul PIL significa una correzione di 11,5 mld.

Come è stato osservato, una manovra correttiva di 1,7% sul PIL, pari a 23,5 mld, delineata nel 2005, non ha impedito che l'obiettivo del 2,7% dell'indebitamento netto P.A. sia arrivato al 4,3%.

Ma è la storia di tutte le finanziarie del centro destra, a cominciare dalle prospettive del "miracolo" del 2001 del Tremonti 1°, che ci illustra una lunga serie di risanamenti non realizzati e una serie ancora più lunga di pratiche che hanno aggravato lo stato della finanza pubblica senza promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli ostacoli alla crescita della competitività dell'apparato produttivo e del sistema Italia.

3. Eredità del passato

E' infatti l'artefice della stagione caratterizzata dalla più spregiudicata finanza creativa, che è una delle componenti dell'attuale dissesto della finanza pubblica, che ritorna al timone della politica economica e ci offre, con la finanziaria, una manovra ricca di tagli fittizi, di una tantum, di anticipi contabili, ma anche di colpi durissimi agli enti locali e allo stato sociale.

Il bilancio di assestamento 2005 conferma in pieno le tendenze in atto: cresce il deficit perchè c'è stata una dilatazione delle spese correnti e in particolare di quelle per il personale e il flop delle entrate fiscali: 5,2 mld in meno rispetto alle previsioni aggrava il quadro dell'anno in corso e toglie credibilità alla manovra in corso.

Peggiora l'avanzo primario: siamo, nel 2005, allo 0,6%, consumando in pochi anni l'eredità del centro sinistra che aveva portato la soglia oltre il 5 per cento.

Viene al pettine il nodo della finanza allegra di questo governo che si è caratterizzato, al di là delle norme virtuose scolpite nelle finanziarie, magari con l'ausilio dei voti di fiducia, per un uso disinvolto delle risorse per nuove assunzioni, progressioni di carriera, creazione di nuovi uffici e promozione di dirigenti attraverso norme e commi sparsi nei più disparati provvedimenti.

Cresce quindi il debito, il dato più significativo e più sotto osservazione da parte dell'UE, degli organismi internazionali e dalle agenzie di rating: **siamo, per il 2005, tra il 108-109% del PIL.**

L'unica voce che decresce è la spesa in conto capitale: - 20%. Il che significa che il programma di infrastrutture strategiche, indispensabile per aumentare la competitività del Paese, segna il passo: restano i progetti, le montagne di carte e il tutto serve per la propaganda e per finanziare progetti e studi di progettazione.

Fallimentare è stata anche la gestione dei consumi intermedi della Pubblica amministrazione.

Anche qui, di fronte a prescrizioni rigorose varate in tutte le leggi finanziarie siamo di fronte a una realtà, certificata dal referto della Corte dei Conti, che vede appunto il fallimento del decreto taglia spese del 2002 e della norma taglia spese del 2% introdotta con la finanziaria del 2005.

La stessa Corte dei Conti ha certificato che, nei primi sei mesi dell'anno in corso, i pagamenti per consumi intermedi della Pubblica amministrazione sono cresciuti del 10,8% rispetto al 1° semestre 2004 e che essi risultino i più alti degli ultimi 5 anni.

Il neo ministro dell'Economia preannuncia una manovra non elettorale per il 2006 e prospetta tagli ai consumi intermedi dell'ordine del 30%.

Siamo di fronte a un atteggiamento che non rientra nella "normale" gestione della finanza creativa, ma in quella che, furbescamente, cerca di contrabbandare manifesti di buone intenzioni per tagli strutturali, dato l'impegno preso a non ricorrere, oltre il necessario, alle misure una tantum.

4. Le cifre della manovra

La correzione dei conti concordata in sede europea, ovvero lo 0,8% di PIL, equivale a:

11,5 mld

cui si fa fronte con:

6,2 mld con tagli al bilancio dello Stato

2,5 mld con riduzione sul tendenziale della spesa sanitaria

3,1 mld con tagli ai bilanci degli enti locali e delle Regioni

1 mld con tagli sul pubblico impiego.

La parte della finanziaria relativa a **maggiori spese e minori entrate** è calcolata in :

11 mld

di cui:

4,5 mld per spese cosiddette inderogabili

6,5 mld per interventi a favore dello sviluppo e dell'occupazione.

Una manovra complessiva quindi pari a

22,5 mld

coperti, oltre che con le misure di tagli al bilancio statale e delle autonomie con maggiori entrate per 4,7 mld e con la vendita di immobili per 6-7 mld.

5. I contenuti della manovra

La legge finanziaria contiene 67 articoli. Un esame severo dell'ambito contenutistico secondo le norme di contabilità, come segnala il Servizio Bilancio del Senato, dovrebbe

portare a una sensibile potatura di norme che non dovrebbero utilizzare la legge finanziaria come veicolo.

Ci pare utile, in questa fase di prima lettura e di non completa disponibilità degli stessi documenti soffermarci sui punti caratterizzanti la manovra di bilancio, rinviando a una fase successiva una disamina più articolata.

5.1 Sviluppo e ricerca

Punto qualificante della legge finanziaria è **la riduzione del costo del lavoro**.

L'articolo 51 riduce di 1 punto percentuale il costo del lavoro, a decorrere dal 1° gennaio 2006.

2 mld di euro per affrontare quello che è stato, in questi anni uno dei punti programmatici principali dell'opposizione di centro-sinistra: la riduzione del cuneo contributivo, per affrontare la questione salariale.

La scelta del Governo segna un mutamento della strategia finora perseguita; abbandona il tema della riduzione delle imposte per le famiglie e le imprese e arriva, con ritardo e in misura insufficiente, a utilizzare uno strumento fondamentale per aggredire il problema principale della nostra economia, che è la caduta della nostra capacità competitiva, che è stata del 30% nell'arco degli ultimi dieci anni.

E allora occorrono più coraggio e più risorse: come è stato osservato il costo del secondo modulo IRE equivale a una riduzione di ben 3 punti percentuali di costo del lavoro.

5.1.1 Distretti

L'art. 53 destina 50 mln per agevolare la crescita dei distretti.

Anche qui occorre ricordare che, nelle scorse leggi finanziarie, come opposizione abbiamo presentato proposte di promozione delle piccole e medie imprese in termini di strumenti finanziari, di incentivi per l'aggregazione e il rafforzamento dei sistemi produttivi locali, di crescita dimensionale e di proiezione verso i mercati esterni.

La proposta del Governo sembra un manifesto di buone intenzioni fondato sulla promessa che le imprese associate possono pagare meno tasse e tributi se fanno un concordato preventivo con lo Stato e con gli enti locali, considerando le imprese del distretto come divisioni operative di un'unica grande impresa.

5.1.2 Fondo innovazione

Articolo 50: 3 mld nel 2006, a valere sui proventi dalle dismissioni dei beni dello Stato, sono le risorse per alimentare il Fondo innovazione per finanziare i progetti individuati per raggiungere gli obiettivi della strategia di Lisbona. Non vi sono, al momento, elementi ulteriori per capire il grado di realizzazione degli interventi.

5.1.3 Brevetti e ricerca

Si elimina, articolo 48, la tassa sui brevetti, e si riscrivono le norme relative alla deducibilità dei fondi per il finanziamento della ricerca, articolo 49, senza apportare innovazioni di sostanza.

5.1.4 Banca del Sud

Articolo 54: con 5 mln per l'apporto al capitale da parte dello Stato, si costituisce la Banca del Mezzogiorno. Con questa norma si chiude il ventaglio delle azioni previste dalla legge finanziaria per lo sviluppo e la crescita. E' il testo della proposta di legge Tremonti (A.C. 5713) che il ministro Tremonti ha riproposto e che non sembra costituire di certo la soluzione per i problemi del Mezzogiorno.

5.2 Sostegno alla famiglia

L'articolo 44 reca uno stanziamento di 1,14 mld per la creazione di un Fondo per il sostegno alle famiglie e per la solidarietà. Come verranno ripartite le risorse non è dato sapere e lo apprenderemo, come è stato annunciato, da un emendamento su cui si apporrà il voto di fiducia.

5.3 I tagli

Una parte preponderante dei tagli al bilancio dello Stato riguarda operazioni su voci del bilancio come i fondi di riserva (Art. 2), contabilità speciali (Art. 9), riassegnazioni di entrata (Art. 10), accantonamenti di enti pubblici (Art. 11), che assicurino gran parte delle coperture prima elencate, comprese quelle relative ai tagli ai consumi intermedi (Art. 3).

Vi è poi il contenimento delle spese per investimenti pubblici (Art. 4) e dei trasferimenti correnti alle imprese (Art. 5), con la salvaguardia del comparto della sicurezza pubblica e del soccorso.

5.3.1 Costi della politica

L'articolo 13 disciplina la riduzione delle indennità dei parlamentari, sottosegretari e consiglieri delle diverse istituzioni. La relazione tecnica stima il complesso delle economie in 23,4 mln.

Tali risorse, insieme a quelle che gli organi costituzionali decideranno autonomamente di rendere disponibili, affluiranno al Fondo nazionale per le politiche sociali.

5.3.2 Authorities

Con l'articolo 14 si stabilisce che le Autorità di vigilanza e di controllo si autofinanzino con un effetto sull'indebitamento netto valutato in 65,6 mln. Non distinguere tra le varie Autorità in base al compito loro affidato creerà problemi di conflitto di interessi non indifferenti.

5.3.3 Enti locali e Regioni

Con l'articolo 22 si riscrivono le regole del patto di stabilità interno. Si agisce sui trasferimenti e non sul tendenziale. Si riducono i trasferimenti a enti locali e regioni in misura e percentuali diverse e a seconda che si tratti di spese correnti e in conto capitale.

I tagli contabilizzati ammontano a 1,1 mld per le Regioni e a 2,02 mld per comuni e province.

Come è stato sottolineato, la norma relativa alle spese correnti per le quali si intendevano escluse dal taglio quelle di carattere sociale non risponde alla realtà perchè la classificazione delle spese sociali utilizzate nei bilanci dei comuni non comprende tutta la spesa sociale, ma solo una parte.

5.3.4 Sanità

Rispetto al finanziamento dello Stato al SSN previsto dalla legge finanziaria per il 2005, si ha un incremento (Art. 37) di 1 mld, e allo stesso tempo si assicurano (Art. 38) 2 mld per il ripiano dei disavanzi del servizio sanitario per gli anni 2002-2004.

Occorre però considerare che, rispetto alla spesa effettiva stimata nel conto della Pubblica Amministrazione, il finanziamento complessivo è inferiore di 3,5 mld. Da qui l'intervento della finanziaria che destina 1 mld, mentre 2,5 mld si intendono ridotti rispetto al tendenziale e quindi fanno parte della copertura finanziaria.

5.3.5 Personale

Pesante è la ricaduta sulle retribuzioni del pubblico impiego, in termini di risorse per il rinnovo dei contratti (Artt. 26 e 27), di utilizzo di personale a tempo determinato e di proroga dei contratti in essere (Artt. 28 e 34).

RISOLUZIONE AL DPEF 2006-2009

ANGIUS, BORDON, BOCO, FILIPPELLI, MARINI, MARINO, FALOMI, SODANO Tommaso, FORMISANO, MORANDO, GIARETTA, CADDEO, RIPAMONTI, MICHELINI, FABRIS, MALABARBA

Preclusa

Il Senato,

premessi che:

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

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

non è chiaro come questa ripresa possa realizzarsi, soprattutto considerazione del previsto brusco calo degli investimenti (-1,5 per cento), in particolare macchinari e attrezzature (-2,7 per cento), indicato nel DPEF medesimo, e dell'attesa crescita zero del settore delle costruzioni, l'unico ad avere mantenuto negli ultimi anni una dinamica positiva; negativo è anche l'andamento delle esportazioni (dal 3,2 per cento del 2004 allo 0,1 per cento del 2005) che testimonia la perdita di competitività internazionale del sistema produttivo; anche il previsto calo delle importazioni è indice delle gravi difficoltà del sistema produttivo e che, contrariamente a quanto previsto dal Governo, non vi sarà l'atteso aumento dei consumi delle famiglie;

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

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

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

determinato nel DPEF 2006-2009 comporta, pertanto, una revisione in aumento della stima del deficit per il 2005 di 1,4 punti percentuali di PIL;

le spese correnti primarie crescono – tra il 2001 e il 2004 – dal 37,9 per cento del PIL (dove si trovano dal 1996), al 39,3 per cento del 2004, più che compensando gli effetti positivi sulla finanza pubblica della caduta delle spese per interessi (negli stessi anni, dal 6,5 per cento del PIL al 5,1); una modestissima riduzione della pressione fiscale – che passa dal 42,2 del 2001 al 41,7 del 2004 – si accompagna ad una drammatica caduta del livello di compliance fiscale, determinata dal ricorso a condoni fiscali e contributivi che tolgono ogni credibilità al tentativo del governo di fare – con l'ultimo DPEF della legislatura - della lotta all'evasione il fulcro della sua politica delle entrate; il saldo primario passa dal 5,7 per cento del PIL del 2000 allo 0,6 del 2005, azzerandosi completamente negli anni immediatamente successivi; il volume globale del debito in rapporto al PIL – sceso ininterrottamente dal 1996 al 2004 – conosce un brusco rialzo e si mantiene al di sopra del livello del 2004 per tutto il periodo in esame; la spesa in conto capitale cade dai 58,420 miliardi del 2003 ai 55,750 miliardi del 2005;

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

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

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

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

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

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

3. Il DPEF non offre alcun elemento che consenta di valutare dimensioni e qualità di un'eventuale manovra espansiva che si accompagni a quella (1,8 per cento del PIL in due anni) di correzione dei conti. In particolare, il DPEF non consente di comprendere se la previsione di una crescita dell'1,5 per cento nel 2006 e nel 2007 derivi anche da una valutazione degli effetti sulla ricchezza nazionale della politica economica e della manovra di finanza pubblica che il Governo intende attuare o sia del tutto indipendente da quest'ultima. La mancanza di queste informazioni – unita all'assenza di quantificazione delle risorse destinate all'attuazione delle «linee guida» della politica economica – priva di significato il DPEF stesso quale strumento di verifica degli effetti delle politiche seguite in passato (il quadro macroeconomico a legislazione vigente); di definizione delle fondamentali scelte per il futuro (il quadro programmatico); e soprattutto, di analisi della coerenza tra il primo e il secondo, attraverso il calcolo degli effetti espansivi e/o recessivi delle manovre di finanza pubblica. Il DPEF, in particolare prevede di «alleggerire il carico tributario sul valore aggiunto prodotto da tutte le imprese», e intende «gradualmente ridurre l'IRAP attraverso l'esclusione del costo del lavoro dalla sua base imponibile»: l'entità dello sgravio da realizzarsi nel

2006, della conseguente riduzione del gettito non è definita, così che non viene neppure affrontato il tema della necessaria copertura finanziaria. Con la conseguenza che, delle due, l'una: o la scelta di riduzione dell'IRAP non avrà – nel 2006 – alcun effettivo rilievo economico, o il DPEF sconta una correzione degli andamenti tendenziali a legislazione vigente della finanza pubblica ben più significativa di quella definita nel raffronto tra Quadro programmatico e il Quadro tendenziale;

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

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

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

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

4. La bassa crescita del sistema-paese, l'elevato livello del debito in relazione al Pil, unito ad un rilevante disavanzo, configurano una situazione – unica in Europa – di significativa vulnerabilità della finanza pubblica italiana in relazione a possibili incrementi dei tassi di interesse a livello europeo o di maggiore premio al rischio richiesto per detenere titoli del debito pubblico italiano; alla bassa crescita del Sistema-Paese hanno contribuito in modo decisivo le scelte del governo in materia di politica fiscale, che hanno fortemente ridotto l'elasticità delle basi imponibili rispetto al reddito – e quindi la progressività del sistema fiscale e la sua fondamentale funzione redistributiva – e l'elevata dinamica della spesa pubblica sul PIL, senza un'adeguata attenzione alla qualità della spesa e al sostegno degli investimenti produttivi; gli interventi sulla finanza pubblica si sono poi rivelati del tutto inadeguati, per il costante ricorso a misure una tantum e a costose operazioni di ingegneria finanziaria che hanno come solo effetto di rinviare nel tempo l'onere dell'aggiustamento, con una forte ricaduta sui conti pubblici dei prossimi anni;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. La politica economica dei prossimi anni deve essere orientata alla crescita e al recupero delle capacità competitive del Paese, allo sviluppo, innanzitutto. Nel 1992, l’Italia ha corso un serio rischio di collasso finanziario. Per tutti gli anni 90, la priorità della politica economica è stata quindi la stabilità. Questo obiettivo è stato conseguito con l’ingresso nell’area dell’Euro. Ora, una corretta gestione della finanza pubblica – orientata a ridurre il volume globale del debito, mantenendo un elevato avanzo primario e valorizzando il patrimonio pubblico, stimato pari al 137 per cento del PIL – deve essere considerata una componente essenziale della politica economica orientata alla crescita e ad un più elevato grado di coesione sociale;

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

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

impegna il Governo:

ad operare una drastica correzione degli indirizzi di politica economica e sociali seguiti negli ultimi quattro anni, finalizzata al rinnovamento del Paese, alla realizzazione di un più competitivo

«Sistema-Italia», alla promozione di una maggiore coesione e equità sociali, e al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– aumentare le agevolazioni fiscali relative ai carichi familiari;

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

– restituire il fiscal drag;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(6-00070)

(26 luglio 2005)

Decreto fiscale collegato alla legge finanziaria 2006 (A.S. 3617)

Insieme alla legge finanziaria il Governo ha presentato al Senato, come disegno di legge collegato, un decreto-legge fiscale che offre parte della copertura finanziaria alla stessa legge finanziaria per un importo complessivo di 16 mld nel triennio.

In sintesi il provvedimento prevede:

1. Lotta all'evasione

Le misure di lotta all'evasione e all'elusione fiscale si limitano a prevedere un premio ai Comuni che si attivano per l'accertamento del pagamento dei tributi statali da parte dei contribuenti residenti nel loro territorio, l'aumento dell'organico delle amministrazioni finanziarie e della Guardia di finanza e l'attivazione di controlli preventivi sui versamenti IVA.

- Partecipazione dei Comuni al contrasto all'evasione fiscale (Art. 1, commi 1 e 2)

Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, i Comuni che partecipano all'accertamento dei redditi delle persone fisiche e al controllo degli altri tributi statali, con particolare riguardo a quelli immobiliari, hanno titolo ad una quota pari al 30 per cento delle somme riscosse a titolo definitivo dall'erario. Con un apposito provvedimento dell'Agenzia delle entrate, da emanarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento sono stabilite le modalità di trasmissione ai Comuni delle dichiarazioni dei contribuenti e le modalità di partecipazione all'accertamento fiscale.

Da notare che la partecipazione dei Comuni all'accertamento delle dichiarazioni fiscali era già previsto dall'articolo 44 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, recante "disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi". Alla luce delle nuove disposizioni, rimane irrisolto il problema dei mezzi, del personale e delle strutture, per poter procedere alle operazioni di contrasto all'evasione.

- Controlli in materia IVA (Art. 2, comma 1)

In materia di controlli sulle dichiarazioni IVA si dispone l'ampliamento dei controlli automatizzati, che ora diventano possibili anche prima della dichiarazione. In particolare, con le modifiche introdotte all'articolo 54-bis del DPR n. 633/72, recante "Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto", viene concessa la possibilità all'amministrazione finanziaria di procedere ai controlli sulle dichiarazioni IVA non solo sulla base delle risultanze della dichiarazione, ma, se vi è pericolo per la riscossione, anche prima della presentazione della stessa. Inoltre, se dai controlli automatici emerge un'imposta o una maggiore imposta da quella dichiarata, l'esito è comunicato al contribuente, per evitare la reiterazione dell'errore e per consentire la regolarizzazione dei versamenti e degli aspetti formali.

L'efficacia della norma appare dubbia. Infatti, in primo luogo, il controllo automatizzato da parte degli uffici solitamente si effettua in presenza della dichiarazione. Pertanto, in assenza di dichiarazione, volendo anticipare il controllo, si può supporre che la procedura del controllo preventivo avvenga solo tramite un accesso mirato presso i contribuenti da parte degli organi accertatori. In secondo luogo, rimane indefinito l'aspetto riguardante "il pericolo per la riscossione", ovvero in quale ipotesi questo sia ravvisabile da parte degli organi preposti ai controlli.

- Potenziamento dell'organico dell'Amministrazione finanziaria, della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle dogane, impegnato sul fronte dell'evasione. (Art. 2, commi da 2 a 5)

Al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, alle frodi fiscali e all'economia sommersa, nonché le attività connesse al controllo, alla verifica e al monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica è autorizzata la spesa, nel limite di 10 milioni per l'anno 2005, di 40 milioni di euro per gli anni 2006 e 2007 e di 80 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008. A tal fine:

- a) l'Agenzia delle entrate è autorizzata ad assumere personale entro il limite di spesa di 39 milioni di euro per il 2006 e di 30,4 milioni di euro per il 2007;
- b) la Guardia di finanza predispone appositi piani di intervento finalizzati al contrasto dell'economia sommersa e delle frodi fiscali, rafforzando il contingente impegnato sul territorio e destinando il 25 per cento di tali risorse nel contrasto all'economia sommersa;
- c) l'Agenzia delle dogane, al fine di potenziare le attività di accertamento, ispettive e di contrasto delle frodi, e di completare il proprio organico, è autorizzata ad avvalersi di personale con contratto di formazione e lavoro.

- Altre misure di lotta all'evasione (Art. 2, commi da 8 a 15)

Fra le altre misure di lotta all'evasione si segnalano le disposizioni che prevedono la conservazione per almeno 5 anni del libretto di scarico degli acquisti di gasolio per l'agricoltura e l'obbligo di comunicazione del codice fiscale per i beneficiari delle immatricolazioni e reimmatricolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, nonché l'obbligo di comunicazione all'anagrafe tributaria di dati e notizie relative ai titolari di utenze e alle operazioni finanziarie, fatta eccezione per quelle effettuate con versamento in conto corrente postale di importo inferiore a 1500 euro.

2. Riforma della riscossione

Un recente rapporto del SECIT sul sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione faceva notare che nel 2002 i concessionari erano riusciti a riscuotere soltanto lo 0,55% del carico dei ruoli affidatogli dall'Agenzia delle entrate, sottolineando le carenze gestionali ed operative delle medesime società. Tuttavia, nel medesimo rapporto l'Agenzia delle Entrate veniva accusata apertamente dal Secit, di fare accertamenti fantasiosi e di mera apparenza (cartelle pazze) e quindi di essere il vero responsabile del malfunzionamento del sistema. I tecnici del Secit, concludevano il rapporto auspicando un autentico cambiamento di metodi di lavoro da parte degli operatori del settore e in particolare dell'Agenzia delle entrate, maggiormente indirizzata verso meccanismi di mercato, ed un chiaro auspicio di non ritorno alle inefficienze del sistema pubblico di riscossione. La risposta del Governo è stata quella della ripubblicizzazione del sistema di riscossione coattiva dei tributi.

- Soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione e istituzione di Riscossione Spa (Art. 3, commi da 1 a 3)

Dal 1° ottobre 2006, il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione dei tributi, è soppresso. L'Agenzia delle entrate e l'Inps, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, provvedono alla costituzione di << Riscossione Spa >> con capitale iniziale di 150 milioni di euro. Il consiglio di amministrazione della nuova società è composto dai dirigenti di vertice dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps e il Presidente del Collegio sindacale è scelto tra i magistrati della Corte dei Conti.

- Compiti affidati a Riscossione Spa (Art. 3, commi da 4 a 6)

Riscossione Spa, avvalendosi di personale dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps, e anche attraverso altre società per azioni, svolgerà l'attività di riscossione mediante ruolo, nonché quella di

riscossione spontanea, liquidazione e accertamento delle entrate, anche di enti territoriali, e attività strumentali a quelle dell'Agenzia delle entrate. A tal fine sono previste forme di collaborazione con la guardia di finanza.

- *Assetto azionario di Riscossione Spa (Art. 3, commi da 7 a 14)*

Quanto agli assetti azionari si prevede che Riscossione Spa può acquistare una quota non inferiore al 51 per cento del capitale sociale delle attuali società concessionarie, ovvero del ramo d'azienda delle banche che hanno operato la gestione diretta dell'attività di riscossione, a condizione che il cedente acquisti una partecipazione al capitale della stessa Riscossione Spa. Il prezzo di acquisto di tali società o rami d'azienda verrà stabilito sulla base di criteri generali individuati da primarie istituzioni finanziarie. La partecipazione pubblica in Riscossione Spa, comunque, non può essere inferiore al 51 per cento. Decorsi 24 mesi dall'acquisto, le azioni di Riscossione Spa trasferite ai soci privati possono essere alienate a terzi, con diritto di prelazione per i soci pubblici. In ogni caso, entro il 31 dicembre 2010, i soci pubblici di Riscossione Spa, riacquistano le azioni cedute ai privati. Entro lo stesso termine Riscossione Spa acquista le azioni eventualmente ancora detenute da privati nelle società da essa non interamente partecipate. A decorrere dal 1 ottobre 2006, il Consorzio nazionale concessionari si troverà ad operare in forma di società per azioni.

- *Trasferimento del personale (Art. 3, commi da 16 a 19)*

Il personale delle società concessionarie, nonché quello dell'Associazione nazionale dei concessionari, con contratto a tempo indeterminato e in servizio alla data del 31 dicembre 2003, è trasferito a Riscossione Spa a partire dal 1 ottobre 2006, lasciando immutata la loro posizione giuridica, economica e previdenziale maturata alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

- *Indennità alle società di riscossione (Art. 3, comma 37)*

Nel periodo transitorio, in attesa del nuovo sistema di riscossione, viene confermata l'indennità fissa di 470 milioni di euro alle società di riscossione per il biennio 2005-2006. Tali somme risultano necessarie per la prosecuzione dell'attività dei medesimi concessionari.

- *Termini per la sanatoria dei concessionari (Art. 3, commi 38 e 39)*

Con un'apposita norma viene fatta salva la sanatoria per i concessionari di riscossione. A tal fine, i termini dei versamenti inizialmente previsti per la sanatoria vengono spostati e la prima rata di versamento passa dal 30 settembre 2005 al 29 dicembre 2005.

- *Visure ipotecarie gratuite per i concessionari (Art. 3, comma 40)*

Al fine di alleggerire i costi operativi in capo ai concessionari per lo svolgimento delle loro attività viene prevista l'accesso gratuito alle visure ipotecarie. Inoltre, ai trasferimenti coattivi di beni mobili non registrati, la cui vendita è curata dai concessionari, l'imposta di registro si applica nella misura fissa di 10 euro. Al concessionario, infine, viene trasferito il quinto dello stipendio, per i crediti vantati nei confronti del debitore.

3. Perequazione delle basi imponibili

- *Nuovo regime di tassazione delle plusvalenze (Art. 5)*

La disciplina sul possesso delle partecipazioni azionarie viene sottoposta a parziale revisione. Come noto, il sistema della *participation exemption*, introdotta nell'ambito della riforma dell'Ires, ha l'obiettivo di mitigare l'irrilevanza fiscale delle svalutazioni appostate sulle partecipazioni detenute dalle imprese rendendo esenti i plusvalori conseguiti in sede di cessione delle partecipazioni azionarie in società. A seguito delle modifiche introdotte all'articolo 87 del TUIR, l'esenzione totale della plusvalenza da realizzo di partecipazioni viene ridotta al 95 per cento, con effetto dal periodo d'imposta 2005, laddove la cessione avvenga dopo la data di entrata in vigore del provvedimento. Un'altra modifica rilevante riguarda il periodo di detenzione minima della partecipazione. Ai fini della fruizione dei benefici della *Pex*, è ora previsto che la partecipazione deve essere detenuta ininterrottamente dal primo giorno del diciottesimo mese precedente (e non più dal dodicesimo).

Un'ulteriore disposizione limitativa al sistema *Pex* è prevista dalle modifiche all'articolo 64 del Tuir, laddove si stabilisce una restrizione della deducibilità delle minusvalenze derivanti dalla cessione delle partecipazioni nella misura del 60 per cento del relativo ammontare (in luogo del precedente 90 per cento di deducibilità).

Infine, viene prevista una modifica all'articolo 97 del TUIR con la quale si stabilisce una limitazione alla deducibilità degli interessi passivi derivanti dal calcolo del pro rata patrimoniale, nonché una modifica all'articolo 101 del TUIR con la quale si prevede una limitazione alla deducibilità dei costi correlati alla cessione delle partecipazioni.

- Riduzione dei benefici fiscali per Assicurazioni e Banche (Art. 6)

Le banche ed assicurazioni subiscono nuove restrizioni ai benefici fiscali previsti per la determinazione della loro base imponibile. In particolare, le Assicurazioni, nella determinazione della loro base imponibile, non possono più tenere conto delle svalutazioni, delle riprese di valori e accantonamenti. Inoltre sul fronte Ires, la variazione della riserva sinistri dei contratti di assicurazione danni è deducibile nella misura del 60 per cento in luogo del precedente 90 per cento.

Per quanto riguarda le banche, viene prevista una limitazione alla deducibilità delle svalutazioni di crediti, che scende allo 0,40 per cento in luogo del precedente 0,60 per cento.

- Spese di manutenzione degli immobili delle imprese (Art. 7)

All'articolo 90 del TUIR, in materia di fiscalità immobiliare, viene aggiunto un periodo al comma 1 con il quale si prevede che, nell'ambito del reddito d'impresa, quando il canone di locazione, ridotto del 15 per cento a titolo di spese documentate sostenute in relazione ad interventi di manutenzione edilizia, risulta superiore al reddito medio ordinario dell'unità immobiliare, il reddito è comunque determinato in base al canone al netto della riduzione.

4. Previdenza e sanità'

- Compensazioni alle imprese che conferiscono il TFR a forme pensionistiche complementari (Art. 8, commi 1 e 2)

Per consentire l'avvio della riforma sul TFR, il Governo ha istituito, in funzione compensativa, un apposito Fondo di garanzia per l'accesso al credito delle aziende che conferiscono il trattamento di fine rapporto a forme pensionistiche complementari. Tale fondo è alimentato da un contributo dello Stato pari a 154 milioni di euro per il 2006, a 347 milioni di euro per il 2007, a 424 milioni di euro per ciascuno degli anni tra il 2008 ed il 2010 e a 243 milioni di euro per il 2011, comprensivi dei costi di gestione.

Inoltre, viene stabilito che in relazione ai maggiori oneri finanziari sostenuti dai datori di lavoro per il versamento di quote di TFR alle forme pensionistiche complementari, a decorrere dal 1° gennaio 2006, e' riconosciuto, in funzione compensativa, l'esonero dal versamento di una quota dei contributi sociali da parte degli stessi datori di lavoro dovuti per ciascun lavoratore. L'esonero

contributivo si applica, prioritariamente considerando, nell'ordine, ai contributi dovuti per assegni familiari, per maternità e per disoccupazione nella misura dello 0,12 per cento nel 2006, dello 0,16 per cento nel 2007 e dello 0,19 per cento nel 2008. Qualora l'esonero non trovi capienza con riferimento ai contributi effettivamente dovuti dal datore di lavoro, per il singolo lavoratore, l'importo differenziale e' trattenuto, a titolo di esonero contributivo, dal datore di lavoro sull'ammontare complessivo dei contributi dovuti all'INPS medesimo.

Da notare che l'efficacia e la portata della disposizione è stata ampiamente ridotta a seguito dell'intervento dell'Antitrust. L'Autorità, infatti, ha sottolineato che la costituzione del Fondo è un fattore distorsivo della concorrenza e un impedimento allo sviluppo trasparente del mercato previdenziale.

- Tessera sanitaria (Art. 8, comma 3)

I tempi concessi per la consegna a tutti i cittadini della tessera sanitaria sono stati prorogati dal 31 dicembre 2005 al 30 giugno 2006.

- Potenziamento di strumenti di programmazione finanziaria nel settore sanitario (Art. 9)

Al fine di garantire nel settore sanitario la corretta e ordinata gestione delle risorse programmate nell'ambito del livello di finanziamento cui concorre lo Stato, costituisce obbligo per le Regioni, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, la costituzione di accantonamenti nel proprio bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il personale dipendente del Servizio sanitario nazionale (SSN) e degli accordi collettivi nazionali per il personale convenzionato con il SSN, nell'ambito del proprio territorio, quantificati sulla base dei parametri previsti dai documenti di finanza pubblica. Al medesimo fine, per ciascuna Regione, costituisce obbligo ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, la costituzione di accantonamenti nel proprio bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali della dirigenza medico-veterinaria, della dirigenza dei ruoli sanitario, tecnico ed amministrativo e del personale del comparto del SSN, biennio economico 2004-2005, nell'ambito del proprio territorio, quantificati sulla base dei parametri previsti dai documenti di finanza pubblica.

- Trasferimento all'I.N.P.S. di competenze in materia di invalidità civile e certificazione di regolarità contributiva ai fini dei finanziamenti comunitari (Art. 10)

All'INPS vengono trasferite le funzioni residue di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità. A tal fine, con uno o più DPCM, da emanarsi entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, viene stabilita la data di effettivo trasferimento delle funzioni, nonché del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, impegnato in tali attività.

- Totalizzazione dei periodi assicurativi (Art. 11, comma 1)

Al fine di consentire l'accesso alla totalizzazione dei periodi assicurativi al lavoratore che abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e al lavoratore che abbia complessivamente maturato almeno quaranta anni di anzianità contributiva, indipendentemente dall'età anagrafica, e che abbia versato presso ogni cassa, gestione o fondo previdenziale, interessati dalla domanda di totalizzazione, almeno cinque anni di contributi, il provvedimento reca la copertura finanziaria dei relativi oneri per un ammontare pari a 160 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006.

IL COMMENTO DEI SINDACATI E DEGLI ENTI LOCALI

Il commento dei sindacati

I sindacati hanno espresso un giudizio fortemente negativo sulla Finanziaria 2006.

Secondo Epifani, segretario della CGIL, si tratta di una "manovra tipicamente elettorale che tenta di nascondere la gravità dello stato dei conti pubblici, generata dalle scelte del governo, tenta di nascondere i tagli trasferendoli sulle spalle di Regioni e Comuni".

E' una Finanziaria che taglia i servizi sociali "locali": asili nido, assistenza, investimenti nelle aree urbane, mense scolastiche o trasporti pubblici e non risponde in alcun modo ai problemi degli italiani. "Sono tagli molto pesanti perché mentre l'anno scorso si poneva un tetto alla crescita della spesa, oggi si taglia il livello di spesa già raggiunto. Vuol dire meno servizi sociali ai cittadini, oppure a costi più alti."

Mancano poi misure fondamentali: il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, la difesa dei redditi dei pensionati, la restituzione del fiscal drag ai lavoratori dipendenti, un vero intervento sul moltiplicatore dei prezzi indotto dalla crescita del costo del petrolio, politiche sociali e di sviluppo. Per Epifani l'unica misura significativa è rappresentata dalla riduzione del costo del lavoro; "la riduzione degli oneri impropri è una delle pochissime cose condivisibili in un mare di tagli". Si tratta comunque di una misura che i sindacati chiedevano da oltre quattro anni.

Anche per Pezzotta, segretario della CISL, la Finanziaria 2006 non offre alcuna risposta alle richieste dei sindacati: non sono previste misure per il Mezzogiorno, per tutelare il potere di acquisto dei redditi, per la cassa integrazione per le crisi industriali, per i pensionati e per i non autosufficienti.

Anche l'istituzione del Fondo famiglia e solidarietà, istituito per realizzare interventi a favore delle famiglie si risolve in ben poca cosa. Il Fondo ha una dotazione finanziaria di soli 1.140 milioni di euro per l'anno 2006 e non stato definito alcun criterio per la loro erogazione.

Per Angeletti, segretario della UIL, per onorare gli impegni con l'Ue si è fatto la scelta "di un taglio accanito ai fondi per gli enti locali". Invece di procedere ad una vera riforma degli enti locali, mirata a ridurre i costi e migliorare la funzionalità, si è deciso di "sparare nel mucchio. E sui cittadini".

Mancano misure fondamentali per proteggere i redditi dei lavoratori dipendenti, per la rivalutazione delle pensioni, per favorire la crescita detassando gli aumenti salariali.

E anche la riduzione del costo del lavoro si risolve "in un contentino". In Finanziaria esiste solo il titolo: 2 miliardi da dividere tra 4 milioni d'impresе senza selettività." Si tratta quindi di un intervento del tutto insufficiente al rilancio delle imprese.

Il commento degli enti locali

L'Anci. Secondo l'Anci i tagli alla spesa corrente degli enti locali previsti nella Finanziaria 2006 saranno nella misura del 6,7%. L'intervento produrrebbe una riduzione effettiva delle uscite correnti del 7,8%, che attualizzata al 2006 si aggirerebbe intorno al 12-13 per cento. Secondo i calcoli dell'Anci la riduzione della spesa corrente dei comuni comporterà la sottrazione di ben 686 milioni di euro al settore territorio e ambiente, 525 a viabilità e trasporti, 300 a scuole materne e istruzione, 120 a cultura e beni culturali, 117 alla polizia locale, 80 allo sport e 25 al turismo.

Gli effetti negativi maggiori saranno prodotti su settori fondamentali per le comunità locali quali: scuole materne e istruzione primaria e secondaria (servizi trasporti alunni, contributi per il diritto allo studio), inquinamento, trasporto pubblico locale, pulizia delle città, illuminazione pubblica, giustizia, manutenzione stradale, interventi di manutenzione urbana ordinaria, biblioteche, musei, eventi culturali, sicurezza delle città, protezione civile, pronto intervento e sicurezza pubblica, servizi connessi alla distribuzione dell'acqua potabile, servizi di fognatura e di depurazione, sport, immigrazione, minori, inclusione sociale.

Oltre al disagio sociale che sarà prodotto dalla compressione di queste voci di spesa – alcune delle quali incompressibili perché oggetto di impegni contrattuali già sottoscritti – occorre ricordare che il D.M. 28 maggio 1993, all'articolo 1, definisce i servizi sopra elencati come servizi indispensabili da erogare ai cittadini.

Le cifre più impressionanti sulle conseguenze dei tagli le ha elencate il sindaco di Roma, Walter Veltroni: i 312 milioni di mancati trasferimenti alla capitale comporteranno, ha spiegato, la riduzione del servizio di trasporto pubblico di circa 15,4 milioni di vetture km su un totale di circa 170, la soppressione di 47 linee su un totale di 340, con prevalenza nei settori periferici della città, la chiusura anticipata alle 20.30 delle linee A e B della metro, la messa in mobilità di circa 980 lavoratori, la riduzione del parco mezzi circolante (autobus e tram) di circa 280 unità su un totale di circa 3 mila e la chiusura di un deposito.

Sul fronte della scuola, nella capitale non avranno più i libri 44 mila bambini delle elementari e 12 mila delle medie, non ci saranno borse di studio per 20 mila studenti mentre 6 mila bambini con handicap non avranno assistenza, verrà eliminato il trasporto scolastico per 4 mila bambini e per 340 con handicap così come salterà il servizio mensa per 3.500 alunni. A ciò è da aggiungere la mancanza di 2 mila buoni casa e, sul fronte della illuminazione pubblica, lo spegnimento di ben 20 mila lampioni. L'assenza di 40 milioni per la manutenzione delle strade azzererà la possibilità di fare manutenzione così come il mancato introito di 30 milioni sul fronte della cultura comporterà la chiusura di 12 biblioteche, delle Case del Cinema e del Jazz, la riduzione di 210 eventi all'Auditorium e delle attività espositive delle Scuderie del Quirinale. Il taglio comporterà inoltre il blocco dell'attuazione del Piano regolatore generale così come la fine della raccolta differenziata.

L'UPI. Per il Presidente dell'Upi, Melilli, la Finanziaria 2006, "in piena contraddizione con il disegno federalista decantato dal governo, ferma il processo di decentramento."

Ammontano infatti a più di 400 milioni di euro, le risorse tagliate con la finanziaria 2006 alle Province. Cifre che, nel dettaglio, comportano una riduzione di:

- quasi 87 milioni di euro per la manutenzione degli edifici scolastici e la formazione professionale;
- più di 55 milioni di euro per l'agricoltura, il commercio e l'artigianato;
- quasi 50 milioni di euro per la manutenzione e la sicurezza delle strade provinciali;
- 45 milioni di euro per il trasporto pubblico;
- quasi 30 milioni di euro per la salvaguardia dell'ambiente, dallo smaltimento dei rifiuti alla raccolta differenziata alla tutela delle aree protette.

Le Regioni. Il Presidente della Conferenza delle Regioni, Errani, considera i tagli alle Regioni e agli Enti locali contenuti nella finanziaria per il 2006 "un colpo pesantissimo per tutto il sistema delle autonomie." Errani ha definito la manovra finanziaria "inaccettabile non perché non vogliamo limitare la nostra capacità di spesa", ma perché le ripercussioni sui servizi ai cittadini "saranno pesantissime."