



APPUNTI SUL DPEF 2006-2009
(Bozza provvisoria del 19 luglio 2005)

SOMMARIO

- ❖ La recessione
- ❖ Il Dpef
- ❖ I conti non tornano
- ❖ La manovra

LE SCHEDE

- Il nuovo Patto di stabilità e crescita
- Infrastrutture: cronaca di un fallimento
- La crescita delle rendite
- L'accordo Bruxelles-Pechino
- Il tetto del 2 per cento
- Privatizzazioni e mancate liberalizzazioni
- Enti locali, Regioni e spesa sanitaria
- Mezzogiorno: vuoto a perdere?
- E' ancora utile il DPEF?
- Lotta all'evasione
- Occupati ed attivi, la realtà dietro i numeri

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

Il documento è slittato dal 30 giugno al 15 luglio per lo stato confusionale della maggioranza ed è stato presentato in versione ridotta¹ alle autonomie e alle parti sociali nelle giornate del 13-14 luglio. Il testo riproduce sostanzialmente la decisione dell'Ecofin del 12 luglio sul piano di rientro per l'Italia. Il varo definitivo si è avuto nella riunione del Consiglio dei Ministri di venerdì 15 luglio.

Il Dpef elaborato da Siniscalco ha subito fatto il pieno di critiche da parte delle forze sociali, ma anche da esponenti della maggioranza : critiche da Tremonti (“un testo da seminario”) e da Forza Italia (Brunetta, Consigliere economico del *premier* lo giudica “minimalista”, mancante di proposte politiche forti). In sostanza troppo timido sul taglio delle spese e il calo delle tasse.

Secondo Baldassari (AN), viceministro dell'economia, servirebbe una manovra da 25 miliardi di cui almeno un punto di Pil per lo sviluppo, tagliando le spese degli enti locali e per le aree depresse.

Da segnalare anche un colloquio preventivo tra Siniscalco e Fazio nel quale si sarebbe ipotizzato un “rilancio” della spesa pubblica per infrastrutture.

In ogni caso, si ammettono solo parzialmente le difficoltà economiche del Paese e dei conti pubblici, e non si rinuncia a fare ***un po' di propaganda*** quando si afferma che:

- “l'impostazione di politica economica rimane quella tracciata nel Dpef dello scorso anno²”,
- “in particolare, il tetto alla spesa introdotto con la legge finanziaria 2005 permette la riduzione graduale della spesa pubblica e dell'indebitamento”, che infatti sono cresciuti come mai era accaduto negli ultimi anni³.
- la crescita dell'occupazione (che peraltro si è fermata) è merito del buon funzionamento della riforma del mercato del lavoro varata in questa legislatura”, mentre è opinione condivisa dagli studiosi che il “merito” è semmai della riforma Treu e della regolarizzazione degli immigrati.
- “il Governo ha aumentato in maniera strutturale la spesa per investimenti in infrastrutture”, affermazione che è l'esatto contrario della realtà come certificato dalla Corte dei conti⁴, e così via.

COME OCCULTARE I DATI VERI

Per nascondere le proprie responsabilità in materia di finanza pubblica ed economica, il Governo, nel Dpef, presenta i dati confrontando il 2004 con il 1995, oppure con il 2000 od il 2001, a secondo delle sue convenienze... statistiche; così facendo occulta il peggioramento sensibile di praticamente tutti gli indici economici da quando il centrodestra è al governo del paese. Alcuni problemi hanno radici lontane ma questo Governo non ha fatto ben poco per contrastare.

Abbiamo provato, viceversa, a confrontare i risultati delle politiche del centrosinistra con quelli del centrodestra.

Nel Dpef si afferma che il debito si è ridotto dal 110,9% nel 2001 al 106,6% nel 2004.

In realtà il debito era il 122,6% nel 1996 e si era ridotto al 110,9 nel 2001, mentre è previsto crescere nuovamente al 108,2 nel 2005.

Nel Dpef si afferma che “il tasso di disoccupazione è sceso dal 10,1 per cento del 2000 all'8 per

¹ In realtà, 4 pagine e 3 tabelle: “la sintesi della sintesi”, ha efficacemente sottolineato il Presidente della Provincia di Roma.

² Perché allora, se quelle politiche hanno dato i risultati attesi, non si ripropone un robusto taglio dell'Ire?

³ Vedi Scheda allegata sul tetto del 2%.

⁴ Vedi scheda allegata sulle infrastrutture.

cento del 2004” e che “dal 2001 ad oggi gli occupati sono aumentati di circa 1.100.000 unità”.
In realtà, il tasso di disoccupazione era pari all'11,2% nel 1996 e al 9,1% nel 2001. Il numero degli occupati è aumentato di 1.276 mila unità nel periodo 1996-2001 e di 800 mila unità dal 2001 al 2004.

Nel Dpef si afferma che i problemi dell'Italia sono dovuti alla bassa crescita, il cui tasso medio è stato pari all'1,4% nel periodo 1995-2004.

In realtà scindendo i periodi, si riscontra che la media di crescita del periodo 1996-2001 è stata dell'1,9%, mentre la media 2001-2004 è stata dello 0,9% (includendo il 2005, per il quale si prevede una crescita zero, sarebbe pari allo 0,7%).

Nel Dpef si afferma che la spesa per interessi era pari all'11,5% del Pil e che nel 2004 è scesa al 5,1%.

In realtà, il grosso della riduzione è stato realizzato negli anni dei governi di centrosinistra: nel 1996 il peso degli interessi era ancora pari all'11,5% ed è stato ridotto fino al 6,5% del 2001.

Nel Dpef si afferma che tra il 1995 e il 2004 l'incidenza della spesa corrente primaria è cresciuta del 37% al 39,3%.

In realtà, tutto l'aumento è avvenuto negli ultimi anni: tale spesa era pari al 37,6% nel 1996 e al 37,9% nel 2001. Negli anni successivi è stata pari, rispettivamente al 38,5%, al 39,4% e al 39,3%.

Nel Dpef si afferma che le spese in conto capitale (“che hanno un importante ruolo propulsivo sull'economia”) sono passate dal 3,9% del 2000 al 4,4% del 2004.

In realtà, esse erano già pari al 4,4% del Pil nel 2001 (mentre nel 1996 ammontavano al 3,8% del Pil).

Nel Dpef si afferma che la spesa totale sul Pil si è ridotta dal 53,2% del 1995 al 48,5 del 2004.

In realtà, ancora una volta, il grosso della riduzione è avvenuta negli anni fino al 2001: a questa data infatti, il peso sul Pil delle uscite totali ammontava al 48,8% (ma era il 46,6% nel 2000).

Nel Dpef si afferma che “la pressione fiscale è cresciuta dal 42,2 per cento del 1995 al 44,5 per cento nel 1997. Nel 2004, la pressione fiscale è scesa al 41,7 per cento”.

In realtà, la pressione fiscale è scesa dal 42,5% del 1996 al 42,2% del 2001.

In sostanza, si oscura lo stato reale della finanza pubblica nazionale⁵, più grave di quanto si ammetta. Si ribadiscono le linee guida del precedente Dpef, si indicano coperture fasulle, al fine di crearsi qualche margine per operazioni elettoralistiche.

Ci sono, sì e no, i “titoli”, degli interventi, titoli assai generici da poter ottenere l'adesione di tutti o quasi. La domanda è: perché questo vasto programma di legislatura non è stato proposto prima all'inizio, appunto, della legislatura?

Inoltre, le versioni sui contenuti veri della manovra divergono significativamente sull'entità della riduzione Irap (non specificata nel Dpef), delle spese per lo sviluppo, delle agevolazioni alle famiglie, e soprattutto sulle coperture finanziarie.

Siniscalco ha ribadito che la manovra in ogni caso sarà essenzialmente una manovra di rientro dal deficit eccessivo con poche risorse per interventi mirati per la crescita: “*manovra netta e manovra lorda tendono a coincidere*”.

⁵ Laura Pennacchi – *Dpef, come nascondere i conti salati da pagare*- L'Unità del 16 luglio 2005.

Nella versione del Dpef trasmessa al Parlamento, peraltro, non c'è l'esplicita esclusione del ricorso a *una tantum* e condoni fiscali, in funzione dell'aggiustamento della finanza pubblica. Una esclusione che, invece, la versione del Documento portata dal Governo in Consiglio dei ministri venerdì scorso conteneva.

Se prima, infatti, nel documento c'era scritto che "l'aggiustamento delle finanze pubbliche avverrà in modo strutturale e *senza nuovi ricorsi a misure una tantum*", e che "la lotta all'evasione e il recupero di base imponibile *escludono il ricorso a sanatorie fiscali*", nell'attuale Dpef il governo si limita a dire che "l'aggiustamento della finanza pubblica avverrà in modo strutturale. Se i problemi sono strutturali, occorre una correzione strutturale del bilancio".

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 l. 468/1978. 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.

La caratteristica di questo documento è quello del rinvio, del rinvio delle scelte (se questo Governo ne sarà capace) alla Finanziaria, del rinvio delle misure per rimettere in ordine i nostri conti pubblici alle scelte del prossimo Governo.

Il confronto vero, in queste condizioni, slitta a settembre al momento del varo della Finanziaria.

Ma conviene procedere con ordine.

RECESSIONE

La parola che il Presidente del Consiglio non voleva pronunciare è stata detta dall'Ocse. Le previsioni allarmanti sull'economia del nostro Paese e sui nostri conti pubblici coinvolgono anche istituti governativi italiani come l'Istat e l'Isae.

L'Ocse calcola un Pil per l'anno 2005 con il segno meno (-0,6%); non accadeva da 12 anni.

L'Isae (che dipende dal MEF) aveva qualche giorno prima previsto un "incremento" per il 2005 pari allo 0,2%. Altri istituti hanno pronosticato la "crescita zero". Per il ref., "anche un valore negativo sembra possibile"; per il Centro studi di Confindustria, "i dati sono peggiori delle peggiori previsioni... va a picco la propensione all'acquisto dei beni durevoli"; per il centro studi di Banca Intesa, "la crescita 2005 sarà probabilmente negativa"; così i ricercatori di Unicredit che hanno azzerato la previsione di crescita del Pil 2005.

Ma il ristagno in realtà dura da 4 anni: 2001, + 1,8 %; 2002, + 0,4 %; 2003, + 0,3 %; 2004, +1,2 %.

Il Mezzogiorno è tornato dopo 7 anni (escludendo il 2000) a crescere meno del resto del paese: lo 0,8% nel 2004 rispetto all'incremento dell'1,4% del Centro-Nord e dell'1,2 % dell'insieme dell'Italia. A determinare tale rallentamento – secondo Svimez – la forte riduzione del tasso di crescita dei consumi finali interni.

Nella classifica della competitività dei diversi sistemi-paese, l'Italia, in un solo anno ha perso due posizioni slittando in 53a posizione (Germania e Francia sono rispettivamente al 23° ed al 30° posto). Negli ultimi 4 anni – afferma il rapporto Ocse – la competitività delle merci italiane è peggiorata del 25% in termini di costo del lavoro relativi, contro perdite di meno del 10% sostenute da Germania e Francia.

L'euro non è dunque la ragione del nostro declino. L'adozione dell'euro ha eliminato alcuni fattori distorti di crescita, come le svalutazioni o i trasferimenti pubblici alle imprese. Ma il Paese non ha saputo, contemporaneamente, modificare la struttura della sua economia.

L'Italia è il malato d'Europa⁶. Anche l'economia tedesca è ripartita (per il primo trimestre 2005, con un più 1,0 %; per la UE: + 0,5%; per l'Italia: -0,5 %). La stagnazione che fino all'anno scorso accomunava i due Paesi risultava però da opposte tendenze⁷: in Germania forti esportazioni e bassi consumi interni, in Italia, l'inverso. In Germania un formidabile aumento di competitività, in Italia un calo quasi drammatico; in Germania investimenti e innovazione, in Italia, no.

Le retribuzioni sono cresciute poco in termini reali. Semmai è troppo alto il costo del lavoro per unità di prodotto (Clup). Negli ultimi cinque anni il costo del lavoro per unità di prodotto in Francia e in Germania è diminuito, da noi è cresciuto di oltre il 12%.

Il Clup in Italia nel 2004 è aumentato del 2,3% rispetto allo 0,9% della Francia e alla diminuzione dell'1,3% registrata in Germania.

L'Ocse prevede, per il 2005, un aumento del Clup in Italia del 3,9% a fronte di un 1,3% in Francia e di una probabile diminuzione tedesca.

Il problema è la produttività.

Negli ultimi cinque anni la produttività in Germania è aumentata del 10%, in Francia del 12%, in Italia è diminuita di quasi un punto e mezzo.

Le variazioni nella produttività totale dei fattori, che offrono una misura sintetica dei miglioramenti nell'efficienza produttiva – sottolineano in un loro documento, R. Costi e M. Messori - sono state preoccupanti: se fra il 1993 e il 2002 in Italia questo indicatore è aumentato in media di circa l'1% all'anno, nei primi anni del Duemila la sua dinamica è stata addirittura negativa.

⁶ Oltre al Dossier dell'*Economist*, vedi F. Daveri in *Lavoce.info* – "L'Italia va male non l'Europa"

⁷ Vedi T. Padoa-Schioppa – *Corsera* del 18 maggio 2005.

Infine, non si può non sottolineare *il peso del cuneo fiscale e contributivo*: fatto “100” il salario netto, il costo medio per l’impresa è – incluso l’Irap – pari a 193, inferiore a quello tedesco (208), pari a quello francese (193), ma superiore a quello della Gran Bretagna (145).

Si noti infine che, fra il 1996 e il 2004, *la quota delle esportazioni italiane* nel commercio mondiale è passata dal 4,8% al 3,8% a fronte di una quasi invarianza nella quota delle esportazioni francesi e di un incremento di circa ½ punto percentuale di quelle tedesche.

Esportazioni: quote di mercato
(percentuali)

Paese	1996	1998	2000	2002	2004*
Francia	5,4	5,6	5,1	5,1	5,0
Germania	9,7	10,0	8,6	9,5	10,1
Giappone	7,8	7,2	7,5	6,5	6,3
Italia	4,8	4,5	3,7	3,9	3,8
Regno Unito	4,9	5,0	4,4	4,3	3,8
Stati Uniti	11,8	12,6	12,1	10,8	9,2
Paesi avanzati	66,2	67,2	63,2	62,7	60,0
Paesi emergenti	33,8	32,8	36,8	37,3	40,0

Nota: * stime

Fonte: Elaborazione su dati IMF-DOTS

L’insoddisfacente dinamica delle nostre esportazioni ha pesato negativamente sul tasso di crescita del PIL italiano. Il consuntivo Istat del primo trimestre 2005 segna un deficit di 4.520 milioni: il peggior risultato dal 1991 (2004, passivo di 2.711 milioni di euro). Gli analisti della Fondazione Edison stimano che il 2005 si potrebbe chiudere con un deficit di 6 miliardi di euro, pari a 4 volte il saldo negativo dell’anno scorso, quando per la prima volta dopo una dozzina d’anni, la bilancia commerciale è risultata in deficit per più di 1.500 miliardi di euro.

La disoccupazione cessa di diminuire ed il suo tasso passa, secondo l’Ocse, dall’8,1% del 2004 al 8,4% per l’anno in corso.

Il nostro Paese con un tasso di occupazione globale del 57,6% (2004) è lontanissimo dal traguardo di Lisbona previsto per fine 2005 (67%). Ma anche dai risultati già raggiunti dai Paesi Bassi (73%), ma anche di Spagna (61%), Belgio (60,3%) e perfino Grecia (59,4%).

C’è da annotare, infine, la precisazione dell’Istituto parigino. L’Ocse, infatti, afferma: “le nostre cifre potrebbero peccare di ottimismo”.

In tale situazione spetterebbe alla politica fiscale esercitare la sua funzione anticiclica e stimolare l’economia. Ma i conti pubblici vanno ancora peggio.

IL TENDENZIALE PER IL 2005

A. DEFICIT

La nuova stima per il 2005, è pari al 4,3% del Pil, rispetto al 2,9-3,7% della trimestrale di cassa di aprile, calcolato assumendo la crescita pari allo zero e con misure una tantum pari allo 0,4% del Pil (5,4 miliardi di euro). L'avanzo primario si riduce ulteriormente allo 0,6%. Il deficit tendenziale per il 2006 è previsto pari al 4,7%.

In seguito alle revisioni Istat e Eurostat, il deficit è stato rivisto al rialzo per il 2001 (3,2%), il 2002 (2,7%), il 2003 (3,2%) e il 2004 (3,2%). Un deficit fuori linea con continuità, il che spiega l'apertura della procedura per disavanzo eccessivo. L'Ecofin ha approvato la Raccomandazione della Commissione che prevede un Piano di rientro biennale al disotto del 3% entro il 2007, attraverso una correzione del 1,6% del Pil (26,3 miliardi di euro) da attuarsi almeno per lo 0,8 % (11,4 miliardi) nell'anno 2006 e per lo 0,8% nel 2007 (14,8 miliardi). Il deficit programmatico diventerebbe pari al 3,8% per il 2006, del 2,8% nel 2007, e del 2,1% nel 2008, nel 2009, del 1,5%.

Il rapporto deficit/pil – secondo il Centro studi ref. - dovrebbe assestarsi quest'anno al 4,6%, leggermente al di sopra delle stime del governo, che nel Dpef ha indicato un valore del 4,3%. Il prossimo anno, lo stesso indicatore dovrebbe raggiungere, secondo le previsioni del Ref, il 5,8%. Da questi dati risulta - si legge nel rapporto del Ref - *"una bassa probabilità di conseguimento del target del 3 per cento nel 2007 e un'eredità pesantissima nei conti pubblici trasmessa al prossimo governo"*.

B. PIL

Dopo la crescita zero del 2005 (alcuni istituti prevedono meno 0,2-0,5%), il DPEF, raccogliendo una previsione della Commissione, prevede un incremento del Pil annuo del 1,5% per il biennio 2006-2007. Questo incremento da solo vale un incremento di entrate di circa 9-10 miliardi. I centri studi sono orientati verso un 0,9-1% di incremento del Pil. Ma un incremento del prezzo del petrolio (c'è chi ipotizza quota 90 dollari al barile) potrebbe "costare" allo sviluppo quasi un punto di Pil. Dunque, anche per il 2006 ci potrebbe essere una crescita zero. In ogni caso, la valutazione è ottimistica e consentirà al futuro Governo di richiedere uno slittamento dei tempi di rientro.

Malgrado l'ottimismo di facciata lo stesso Siniscalco ha tenuto a precisare⁸ che: *"l'aggiustamento dello 0,8% del Pil (11,5 miliardi), dopo la Raccomandazione dell'Ecofin sulla nostra finanza pubblica, è al netto delle una tantum e del ciclo, pulito. Quindi se il Pil dovesse crescere di meno, non si dovrebbero inasprire (per il 2006 – NdR) l'intervento, ma potremmo accontentarci di uno 0,8% strutturale"*.

La **Confindustria**, oltre a prevedere un decremento del Pil per il 2005 (-0,3%), prevede un incremento "tendenziale" del Pil per l'anno 2006 pari solo allo 0,8%. Secondo il loro Centro Studi con un taglio di 5 miliardi dell'Irap, tale incremento potrebbe raggiungere l'1,2 per cento. Ammesso e non concesso che il taglio dell'Irap abbia di questi effetti, in ogni caso, i dati del CSC confermano che l'ipotesi di una crescita dell'1,5% è ottimistica. Nel caso di un aumento dello 0,8% mancherebbero all'appello entrate pari a 4,7 miliardi di euro, che si dovrebbero aggiungere in teoria alla parziale manovra di rientro concordata con la UE (11,4 + 4,7 = 16,1 mld).

Le stime di Confindustria sono però a loro volta ottimistiche in quanto calcolate sulla base di una *quotazione media del greggio* stimata pari per il 2006 a 45 dollari al barile⁹. Tutto lascia

⁸ Assemblea dell'ABI - 14 luglio 2005.

⁹ La progressione è stata la seguente: 2002, 26 dollari a barile; 2003, 31 dollari; 2004, 41 dollari.

prevedere che ciò non accadrà, in quanto i tre fattori decisivi che hanno spinto a quota 60 dollari la quotazione del barile permangono nel medio periodo: rarefazione geologica del petrolio convenzionale (quello di estrazione economica); presenza del terrorismo e di guerre permanenti per il controllo delle aree petrolifere; forte aumento della domanda dovuto alla crescita asiatica. Inoltre, la domanda è praticamente inelastica rispetto al prezzo (anzi, qualche economista sostiene che essa cresce al crescere del prezzo del barile). Il perseguimento della crescita da parte dei paesi emergenti e l'incremento della popolazione mondiale continuerà ad alimentare l'aumento della domanda a un tasso annuale dell'1,5%. E' finita per sempre, non l'epoca del petrolio, ma quella del petrolio a buon mercato.

Le previsioni di crescita dei Centri studi

Nel DPEF il Governo ha ritenuto di dover aggiungere una tabella con una previsione ottimistica di crescita del Pil pari al 2,5%. Manca la previsione realistica e di consenso (0,9%).

Le previsioni di crescita, a partire da quelle relative all'anno in corso, sono tutte, infatti, più pessimiste rispetto a quanto ipotizzato dal Dpef:

- Da un'indagine del Sole-24Ore si desume che per l'87 % degli imprenditori italiani occorrerà attendere il primo semestre 2006 e oltre per la ripresa, con il rischio di un calo dell'occupazione.
- In un loro rapporto, tre istituti governativi (Isae, Italia – Ifo, Germania – Insee, Francia) segnalano che l'Eurozona appare in frenata nel secondo trimestre 2005; forse non si avrà per l'anno 2005 un risultato così negativo come quello previsto dall'Ocse (-0,6%), ma certo sarà già tanto raggiungere quota zero.
- Morgan Stanley, i segnali di un calo produttivo e di un indebolimento della domanda suggeriscono prudenza sulle prospettive.
- L'Ufficio studi di Banca Intesa prevede per il 2005 un meno 0,2%, e mette in luce il dato di maggio della bilancia dei pagamenti che segna un disavanzo di parte corrente pari a 3,1 miliardi contro il 1,3 miliardo di euro del maggio 2004. La situazione per l'Italia, che ha soprattutto un problema di competitività, resta preoccupante: continuiamo a perdere quote di commercio internazionale.

C. DEBITO

Il debito è in crescita dopo anni in cui era in discesa. Nel 2005 sarà del 108,2% contro il 106,6% del 2004. In realtà, senza correzioni in corso d'anno, il debito sarà pari a 109,3% del Pil (1.510 miliardi). Privatizzazioni per 15 miliardi dovrebbero ridurre il debito a fine 2005 a 1.495 miliardi e dunque, appunto, a 108,2%.

La Banca d'Italia ha comunque comunicato che a fine aprile il debito era pari a 1.514,6 miliardi di euro, 13,5 miliardi in più rispetto al mese di marzo e 58 miliardi in più (+ 3,98%) rispetto al dato dell'aprile 2004.

La crescita del debito tra 2004 (106,6% - 1.440 miliardi di euro) ed il 2005 dovrebbe dunque essere pari a circa 70 miliardi di euro.

L'avanzo primario è ridotto allo 0,6% del Pil; mentre con i governi di centrosinistra raggiungeva il 5%.

Il tetto del 2% (impropriamente definito "metodo Gordon Brown") si è infatti dimostrato inefficace: il fabbisogno è previsto pari a 65 miliardi contro i 50 del 2004 ed a fronte dei 44 miliardi previsti.

Il rientro prevede privatizzazioni per 15 miliardi all'anno per scendere al 107,4% nel 2006 ed allo 105,2 per cento nel 2007. Il 100% dovrebbe essere più o meno raggiunto nel 2009 (100,9%). Il programma di privatizzazioni, cessioni di crediti e di altre attività che era previsto dovesse ammontare a 100 miliardi in 4 anni (25 miliardi di proventi dalle privatizzazioni all'anno) subisce un netto ridimensionamento. Per il quadriennio 2006-2009 si prevedono

operazioni per un ammontare di circa 60 miliardi. Con i 15 miliardi di vendite previsti a riduzione del debito 2005, si giunge a un totale di 75 miliardi, ma in cinque anni. Sarà decisivo il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti anche se l'operazione si configurerà così come privatizzazione *sui generis*.

La Commissione prevede una spesa per interessi nel 2005 pari al 4,9% del Pil destinata a crescere al 5% nel 2006.

OBIETTIVI DPEF 2006-2009	2006	2007	2008	2009
Pil reale (var. %)	1,5	1,5	1,7	1,8
Inflazione (var. %)	2,1	2,0	2,0	2,1
Tasso disoccupazione	8,1	8,0	7,8	7,7
Indebitamento netto	-3,8	-2,8	-2,1	-1,5
Saldo primario	0,9	1,8	2,5	3,0
Aggiustamento cumulato	0,8	1,8	2,4	2,9
Debito pubblico	107,4	105,2	103,6	100,9

I CONTI NON TORNANO

Il Dipartimento economico della Cgil con una specifica elaborazione, ha messo a confronto i quadri tendenziali e programmatici della Bozza di DPEF con le cifre contenute nei rapporti di consenso dei tre principali Istituti di ricerca economica (ref., Prometeia, Cer). Dal confronto emerge uno smaccato tentativo del Governo di "truccare" i tendenziali per costruire un quadro programmatico falsamente rispettoso delle raccomandazione della Commissione Europea. Dall'elaborazione emerge un rilevante scostamento soprattutto per la spesa corrente che è sottostimata rispetto alle previsioni ref., Prometeia, Cer, per circa 10 miliardi di euro nel 2006 e per circa 16 miliardi nel 2007. La sottostima, rileva lo studio della Cgil è particolarmente vistosa per il pubblico impiego, cioè è largamente concentrata nella voce Redditi da lavoro dipendente (meno 8.008 milioni di euro nel 2006 e meno 10.411 nel 2007).

La bozza di DPEF per il 2006 prevede addirittura una spesa in diminuzione (154.400 milioni euro contro i 157.838 del 2005) o siamo di fronte a dati taroccati o il Governo intende licenziare qualche decina di migliaia di dipendenti pubblici. Per conseguire l'obiettivo di un indebitamento del 3,8% per il 2006 occorrerebbe una manovra di un punto e mezzo di Pil, cioè circa 20 miliardi euro.

Anche l'aumento del deficit previsto per il 2005 che la Commissione nel rapporto della primavera scorsa stimava al 3,6 per cento e che in sede di raccomandazione è salito al 4,3%, senza che questo peggioramento abbia riflessi sulle previsioni per il 2006 (effetto di trascinamento). Infatti, la Commissione mentre in primavera prevedeva un deficit tendenziale per il 2006 pari al 4,6 per cento, ora lo quantifica pari al 4,7 per cento. In realtà, il vero tendenziale sarebbe pari a 5,2%. Come si spiega questa diversa valutazione? Il problema sorge dalla sottovalutazione della spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici, e dunque dell'effetto del rinnovo del contratto di lavoro. Secondo il Dpef la spesa per "redditi da lavoro dipendente della pubblica amministrazione" scende dai 157.838 milioni di euro del 2005 ai 154.450 milioni del 2006. I tre centri studi citati stimano viceversa un aumento di 7 miliardi. Le ipotesi sono dunque due: o il Governo non ha conteggiato gli aumenti contrattuali oppure intende licenziare qualche decina di migliaia di dipendenti pubblici. Il Dpef si limita a prevedere una riduzione dello 0,5% del personale ed a valutare le retribuzioni

pubbliche incorporando gli effetti connessi alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista.

Dubbi anche sull'entità della manovra di rientro in rapporto al Pil. Una manovra dell'1,6-1,8 % del Pil (0,1% annuale deriverebbe da una diminuzione dei tassi di interesse sul debito) divisa in due anni non consente di abbattere il deficit 2007 al 2,8 per cento, ma lo lascerebbe sopra il 3%.

Il Fabbisogno

Lo scorso Dpef vedeva il deficit di cassa (a legislazione vigente) crescere ogni anno per raggiungere nel 2008 quota 96 miliardi di euro. Il nuovo Dpef mostra un fabbisogno che, sempre a legislazione vigente, rimane stabile o piega spontaneamente verso il basso. Nel 2009 è, infatti, previsto pari a 63,6 miliardi (65,7 nel 2008, oltre 30 miliardi in meno rispetto alla stima di un anno fa). Nel 2005 è previsto pari a 65,32 miliardi (era previsto dal Dpef 2005-2008 per quel anno pari a 83 miliardi di euro). Nulla apparentemente giustifica il fenomeno poiché entrambe le rilevazioni sono a legislazione vigente, e non risulta siano state prese misure per abbattere il deficit di cassa più del disavanzo delle Amministrazioni.

Nel Dpef si sostiene peraltro che “La dinamica del debito è collegata all'evoluzione del fabbisogno di cassa che è previsto scendere sotto il valore dell'indebitamento netto, sia per gli effetti sulla manovra sia per l'andamento previsto di alcuni aggregati di finanza pubblica, quali la spesa per interessi, i debiti pregressi della ASL e i debiti di imposta, nonché una riduzione dei crediti dell'Italia nei confronti della UE.”. Sono leciti alcuni dubbi riguardanti il futuro della spesa per interessi, i debiti delle ASL nonché i debiti d'imposta.

Lo stock del debito

Il debito dovrebbe diventare pari a 100,9 % del Pil nel 2009 (1.610 miliardi di euro). Se tuttavia sommiamo al debito previsto per il 2005, con un operazione approssimativa, i fabbisogni dei 4 anni successivi (così come indicati nel nuovo Dpef) e si sottraggono i 45 miliardi delle previste privatizzazioni, si ottiene un debito di circa 100 miliardi superiore all'obiettivo (1.710 miliardi).

Nel Dpef, peraltro è scomparso ogni riferimento alle entrate attese dalla politica di privatizzazione (60 miliardi nel quadriennio 2005-2008), cifra peraltro inferiore a quella contenuta nel Dpef precedente e pari per lo stesso periodo a 100 miliardi di euro. Si legge, in merito ai provvedimenti da mettere in atto per fare scendere il rapporto Debito/Pil, una affermazione più generica: tale decremento sarà assicurato “*dal programma di finanza pubblica, con effetti sia di competenza economica che di cassa*” e “*dalle privatizzazioni*”. Si ribadisce ad buon conto, che “*le vendite di asset del settore pubblico andranno interamente a riduzione del debito*”, ma anche “*al finanziamento di altri asset strategici per lo sviluppo*”. La confusione è dunque sovrana.

L'ANDAMENTO TENDENZIALE DELLA SPESA : DIFFERENZE FRA IL QUADRO UFFICIALE E LE PREVISIONI INDIPENDENTI

	<i>Dpef 06-09</i>			<i>Consenso</i>			<i>Dpef - Consenso</i>		
	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
TOTALE SPESE CORRENTI, NETTO INTERESSI	555.538	568.190	583.060	553.503	578.159	599.217	2.035	-9.969	-16.157
- di cui REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	157.838	154.450	156.200	155.432	162.458	166.611	2.406	-8.008	-10.411
SPESA PER INTERESSI	68.300	67.700	69.800	68.018	71.592	76.165	282	-3.892	-6.365
SPESE IN C/CAPITALE	55.750	58.860	62.290	59.862	63.851	64.860	-4.112	-4.991	-2.570
TOTALE SPESE	679.588	694.750	715.150	681.383	713.602	740.242	-1.795	-18.852	-25.092

I SALDI DI FINANZA PUBBLICA: QUADRO PROGRAMMATICO E PREVISIONI INDIPENDENTI

	<i>Dpef 06-09</i>			<i>Consenso</i>			<i>Dpef - Consenso</i>		
	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
SALDO PRIMARIO	8.634	-100	-50	8.362	-2.470	2.491	272	2.370	-2.541
- <i>In % del Pil</i>	0,6	0,0	0,0	0,6	-0,2	0,2	0,0	0,2	-0,2
INDEBITAMENTO NETTO	-59.666	-67.800	-69.850	-59.657	-74.062	-73.795	-9	6.262	3.945
- <i>In % del Pil</i>	-4,3	-4,7	-4,7	-4,3	-5,2	-4,9	0,0	0,4	0,2
MANOVRA CORRETTIVA (% DEL Pil)	0	0,9	1,9	0,0	1,4	2,1	0,0	-0,5	-0,2

LA MANOVRA

Oltre ai dati già riferiti, la manovra **dovrebbe** avvenire senza misure *una tantum*, con la riduzione delle spese (in particolare delle Autonomie) e con il recupero dell'evasione. In realtà, per quest'ultimo aspetto la formula è ambigua in quanto viene scritta come "ampliamento della base imponibile", termine che pur lasciando invariate le aliquote può preludere ad un aumento della tassazione (per lo più indiretta).

La manovra dovrebbe essere complessivamente di 15-17 miliardi, di cui 10-11 per la correzione dei conti e 5-6 per lo "sviluppo".

Cinque linee guida sono indicate nel documento:

- maggiori investimenti nelle opere pubbliche;
- liberalizzazione dei mercati e semplificazione della burocrazia;
- meno tasse;
- tutela del potere d'acquisto delle famiglie (tasso d'inflazione programmato: 1,6%; quella reale nel 2004: 2,2%);
- maggiore qualità dei conti pubblici (misure strutturali, controllo della spesa corrente).

La suddivisione delle risorse non è chiara:

- ❖ alcune indiscrezioni prevedono un 4 miliardi per la riduzione dell'Irap nel 2005 (togliendo un terzo del costo del lavoro dall'imponibile), 1-1,5 miliardi per ridurre il cuneo fiscale per artigiani e piccole imprese, qualche spicciolo per il caro-affitti o per gli assegni familiari.
- ❖ altri propendono per una riduzione dell'Irap per il 2005 limitato a 1,5 miliardi (togliendo una parte dei contributi dalla base imponibile) e 4-5 miliardi per finanziare e completare le opere pubbliche già cantierate, investimenti che avrebbero il vantaggio di funzionare da moltiplicatore (la cosiddetta "riscoperta di Keynes"¹⁰ con cui i media hanno titolato i pezzi sull'incontro del Ministro dell'economia con il Governatore).

Preoccupa la genericità delle coperture (lotta all'evasione, tagli alle spese) che dovrebbero, specie per quanto concerne i risultati della lotta all'evasione, essere contabilizzati a consuntivo. Il rischio vero è quello di spese in deficit solo formalmente coperte della cui copertura sostanziale si dovrà fare carico il prossimo Governo.

La lotta all'evasione dovrebbe rendere circa 3 miliardi ed altrettanti deriverebbero dal taglio dei trasferimenti alle Autonomie. Infine altri 3 miliardi verrebbero da interventi di razionalizzazione sui ministeri ed altri enti pubblici e delle loro spese correnti (consumi intermedi). Rimane ancora indefinito il piano per incrementare l'Iva ed, in alternativa, una maggiore tassazione sulle rendite finanziarie.

Per la tutela del potere d'acquisto delle famiglie, oltre a non meglio precisate misure per il controllo delle tariffe e dei prezzi di alcuni servizi, si accenna alla detrazione delle spese sostenute per gli **affitti**, ma anche per l'energia ed i trasporti.

Sembra accantonato il tema del "quoziente familiare"¹¹, sostanzialmente perché troppo costoso. Lo stesso Isae¹² aveva infatti calcolato un costo dai 3,7 ai 18 miliardi di euro. L'ipotesi principale ipotizzava uscite per 7,8 miliardi con un beneficio per le famiglie che andrebbe dai 750 ai 1.500 euro.

Per ciò che concerne la casa, c'è da segnalare l'iniziativa dell'Associazione dei costruttori (Ance) che hanno lanciato un "Manifesto politico per le città", un pacchetto di provvedimenti con lo scopo di innescare processi di trasformazione urbana: legge obiettivo per le città, politica per gli affitti,

¹⁰ Marcello De Cecco citando Joan Robinson parla al riguardo di "keynesismo bastardo".

¹¹ L'imponibile dell'Ire è dato dalla somma dei redditi dei vari membri della famiglia diviso per un quoziente legato al numero dei familiari.

¹² Vedi l'audizione del Presidente dell'Isae, Majocchi, il 20 ottobre 2004, presso la Commissione Finanze del Senato.

riforma della fiscalità immobiliare, politica della casa, mercato del lavoro, questione meridionale. Si chiede, tra l'altro, che gli sgravi fiscali per le ristrutturazioni diventino permanenti, la stesura di piani regionali e comunali per interventi misti di edilizia convenzionata in vendita e di edilizia in affitto a canoni concordati.; in cambio, i costruttori chiedono ai Comuni aree a prezzi calmierati e alle Regioni finanziamenti agevolati, ed interventi fiscali, come l'esenzione dall'ICI per chi realizza abitazioni da affittare a canone moderato.

In ogni caso, l'intervento più serio è quello di rilanciare l'edilizia popolare e di aumentare il Fondo affitti a disposizione dei Comuni. Anche perché non si capisce come si possa intervenire con la deduzione delle spesa per l'affitto dall'imponibile Ire a favore di famiglie a basso reddito e dunque incapienti fiscalmente.

SCHEDE

SCHEDE N. 1 : LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ

Il Patto di stabilità e crescita rappresenta lo strumento principe per prevenire un disavanzo di bilancio eccessivo nella zona dell'euro. I criteri principali stabiliscono che il rapporto tra deficit e PIL dello Stato membro non debba superare il valore del 3%, e quello tra debito e PIL il 60%, con bilanci che devono tendere al pareggio nel medio termine. L'attuazione del Patto è basata su due meccanismi: la vigilanza multilaterale delle posizioni di bilancio e la procedura dei disavanzi eccessivi. Una fase, quindi, preventiva ed una seconda correttiva.

1. Il Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo ha, nel marzo scorso, ratificato **LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E DI CRESCITA** come da proposta dall'Ecofin. Si è trattato di una soluzione compromissoria fra Stati virtuosi (custodi delle regole rigide del Patto) e Stati meno virtuosi.

I punti della riforma sono i seguenti:

- Restano i due tetti ai rapporti deficit/Pil (3%) e debito/Pil (60%);
- Lo sfioramento al 3% è consentito se derivante da un tasso di crescita negativo o da un periodo prolungato di bassa crescita. Comunque lo sfioramento deve essere eccezionale e temporaneo e il deficit deve rimanere prossimo al 3%;
- Resta la procedura per deficit eccessivo che deve essere aperta dalla Commissione. In ogni caso, nel valutare il deficit la Commissione valuterà con una serie di sconti alcuni costi (riforma previdenziale, spese per investimenti);
- Dall'accertamento del deficit da parte dell'Ecofin il rientro può avvenire in due anni (raddoppiabili in caso di circostanze eccezionali);
- Non si aprirà più una procedura per deficit eccessivo se il debito non cala abbastanza (ma la valutazione del calo sarà qualitativa e non quantitativa).

2. **I PROBLEMI DELLA RIFORMA**, sottolineati da molti autorevoli commentatori, consistono nella mancanza di dettaglio nella casistica delle deroghe ma soprattutto nell'ampia discrezionalità sul controllo dei bilanci e nell'affidamento del controllo stesso agli organi politici, quindi ai governi nazionali. Si allarga di conseguenza la sfera propria degli Stati membri a danno degli organi di autonomia comunitaria, con ovvie ripercussioni sull'equilibrio istituzionale europeo.

Eppure, l'atmosfera di ottimismo da parte del governo sulle prospettive dei conti pubblici italiani e sulle nuove possibilità che si aprono per la politica di bilancio a seguito della revisione del Patto non è giustificata. La revisione del Patto sembra andare a vantaggio di paesi come la Germania e la Francia, paesi con un debito pubblico relativamente basso che potranno così superare la soglia del 3% del disavanzo senza incorrere in sanzioni. Al contrario, la politica economica e fiscale italiana non può non fare i conti con i gravissimi squilibri di fondo della finanza pubblica in un quadro economico generale tendenzialmente recessivo.

Un primo aspetto da rilevare è quello dell'attendibilità dei dati della finanza pubblica. L'incidente della mancata certificazione da parte di Eurostat dei dati contabili presentati dall'Italia in Europa per il 2004 dimostra la necessità di rendere più trasparente e omogenea la contabilità dei diversi aggregati (Stato, Settore statale, Amministrazioni pubbliche, l'ultimo dei quali costituisce il conto di riferimento dei trattati europei) e di conseguenza di risolvere la questione del divario fra fabbisogno e indebitamento.

Il secondo aspetto da tenere presente è la natura delle operazioni poste in essere dal governo in questi anni. Le misure adottate sono state, infatti, o non strutturali, fatte di condoni e una tantum; o dubbie e pericolose, come le famigerate operazioni di finanza creativa. Per queste ultime una quantificazione è difficile, perché per loro natura sono nascoste nelle pieghe dei conti pubblici e

sono in alcuni casi meramente virtuali. Ma una cosa è certa: se talvolta sono effettivamente servite a generare effetti di cassa (ma frequentemente solo anticipando al presente incassi futuri), spesso queste operazioni sono servite esclusivamente a mascherare poste di bilancio e ritoccare i conti di fronte alla Commissione europea. Sono così arrivate le bocciature da parte di Eurostat, che ha rivisto in peggio i dati di finanza pubblica a causa della riclassificazione: delle cartolarizzazioni immobiliari, Scip; dell'anticipazione all'erario da parte di istituti di credito che agiscono in qualità di collettori fiscali per conto dello Stato delle imposte che verranno raccolte in futuro; dei finanziamenti di Ispa all'Alta velocità, considerati da Eurostat come debito dello Stato.

3. È questo il contesto che ha condotto alla recente **RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA**. Con essa, si concedono due anni di tempo all'Italia per riportare il deficit nei limiti di Maastricht.

Questa decisione scongiura per il governo il pericolo di una manovra bis, anche se il commissario Almunia ha chiesto all'Italia di tagliare il deficit di 10 miliardi di euro già nella finanziaria di quest'anno. Si tratta di un obiettivo non facile ma pur sempre decisamente più raggiungibile dei circa 18-20 miliardi necessari nel caso il riallineamento al 3% fosse stato richiesto già da subito.

Secondo la Commissione il 2005 si chiuderà con crescita zero, mentre per il 2006 e il 2007 si profila una parziale ripresa all'1,5%. Ma basterebbe un piccolo rallentamento – da non escludere visti i prezzi del petrolio e le difficoltà peculiari dell'economia italiana rispetto alle altre economie europee – per azzerare tutto il processo.

Nello specifico, nella raccomandazione la Commissione Europea riconosce l'esistenza di un disavanzo eccessivo (pari al 3,2% nel 2003 e nel 2004 e nettamente al di sopra del 3% per i prossimi due anni a politiche invariate, ossia al 3,6% nel 2005 e addirittura al 4,6% nel 2006, ma, viste le previsioni di una crescita zero, è possibile una revisione tale da portare il deficit al 4% già da quest'anno). A rendere più grave il quadro, anche rispetto agli altri paesi previsti sfiorare il limite, è la dimensione del debito che in rapporto al Pil si mantiene su livelli prossimi al 107%, quindi notevolmente al di sopra del limite del 60%. Ma la maggiore preoccupazione della Commissione è soprattutto il fatto che il debito non è sceso a ritmi soddisfacenti né è destinato a farlo nel prossimo biennio vista la situazione del saldo primario. La commissione raccomanda quindi di contenere il disavanzo leggermente al di sopra del 4% e di procedere a una riduzione cumulativa del deficit di almeno l'1,6% nel prossimo biennio ma senza ricorrere a una tantum: deve quindi trattarsi di misure strutturali. A destare grande preoccupazione a Bruxelles è anche l'ammontare delle operazioni sotto la linea, che sono previste continuare e che mascherano un debito ancor più elevato.

In sostanza la commissione prescrive **IL SEGUENTE PERCORSO DI RIENTRO**:

- Entro il prossimo 12 novembre il governo deve presentare i provvedimenti che intende prendere per il rientro dal deficit e inoltre controllare il bilancio 2005 per evitare che il deficit sia notevolmente al di sopra del 4%;
- Nel 2006 si dovrà ridurre il rapporto deficit/Pil di 0,8 punti (10 miliardi di euro) senza utilizzare una tantum e farlo così scendere da un tendenziale del 4,6% al 3,8%;
- Nel 2007 si dovrà ridurre il rapporto di un ulteriore 0,8% (ancora 10 miliardi e ancora senza una tantum) e riportarlo intorno a un valore del 2,9/3%.

Si tratta di una proposta generosa da parte della Commissione, specie per quanto riguarda le previsioni di crescita. Infatti, come le previsioni di crescita per la zona euro sono state riviste al ribasso – a causa del caro petrolio - fino all'1,6% per il 2005 e al 2,1% nel 2006, così quelle dell'Italia sono state fissate a zero per l'anno in corso e all'1,5% per il prossimo. Il differenziale di crescita dell'Italia rispetto all'area euro dovrebbe quindi passare dall'1,6% allo 0,6% in un anno: una previsione benevola ma probabilmente di difficile realizzazione. Questa generosità concede al prossimo governo una possibilità simile a quella di cui hanno usufruito e stanno ancora usufruendo Francia e Germania. Le nuove regole del patto consentono, a un paese che abbia seguito le raccomandazioni ma la cui crescita si sia rivelata inferiore alle previsioni e tale da non consentire il

raggiungimento degli obiettivi indicati, la possibilità di negoziare una proroga del periodo per il rientro dal deficit. Così, a fine 2007, se il deficit rimanesse al di sopra del 3% ma si fosse in presenza di una crescita che non avesse raggiunto l'1,5% si potrebbe rinegoziare un periodo di uno o due anni per arrivare a rispettare i parametri del Patto.

4. Le raccomandazioni della Commissione e il percorso di rientro sono stati **RATIFICATI IL 12 LUGLIO DALL'ECOFIN**: l'Italia avrà sei mesi di tempo per predisporre le misure finanziarie (la data esatta è il 12 gennaio, quando la legge di bilancio 2006 sarà già approvata dal Parlamento). La decisione dell'Ecofin è sotto forma di un accordo politico perchè il Patto di stabilità riformato non ha ancora valore legale. Quando lo avrà (dopo il 27 luglio) sarà ratificato in procedura scritta. Da segnalare che Eurostat non ha ancora validato i conti italiani perché rimangono da chiarire tre aspetti (incongruenze tra dati di cassa e di competenza degli ultimi quattro anni, contabilizzazione delle transazioni con il budget europeo, discrepanze statistiche nei conti pubblici¹³): se dovesse intervenire una ulteriore correzione si potrebbe rendere necessaria una modifica alla raccomandazione.

¹³ Giuseppe Pisauro illustra un esempio di queste discrepanze statistiche: confrontando i risultati 2004 con il Dpef 2005 si scopre che, com'era prevedibile a seguito della revisione del trattamento dei conferimenti alle Ferrovie, si registra un aumento della spesa in conto capitale di circa 7 miliardi. Meno prevedibile il contemporaneo miglioramento della spesa corrente primaria, tale da compensare quasi interamente il peggioramento derivante dalla citata revisione statistica.

SCHEDA N. 2: INFRASTRUTTURE

Il Ministro Siniscalco era intenzionato a rilanciare le “grandi opere” nel Dpef, utilizzando gli investimenti come leva per lo sviluppo. In pratica, però, non viene esplicitato il finanziamento a disposizione per gli interventi del Programma Infrastrutture strategiche.

Il governo, varando **la Legge Obiettivo** per le grandi opere (L. 433/2001) che avrebbe dovuto dare il via ad un grande piano di investimenti ed accelerare la realizzazione delle opere, aveva già dato l'impressione di una grande attenzione al tema. Eppure, a distanza di quattro anni dalla sua approvazione è possibile tracciare **un bilancio che si rivela tutt'altro che positivo.**

1. Anzitutto, **LA LEGGE OBIETTIVO** - che definisce le procedure per la realizzazione di infrastrutture ritenute strategiche e di preminente interesse nazionale - non prevede una selezione tra progetti, ma agisce piuttosto come uno “sportello” per il finanziamento di iniziative stabilite da accordi tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni locali, finanziamento vincolato unicamente agli stanziamenti disponibili sul bilancio dello Stato. Non prevede, pertanto, alcuna valutazione economica degli effetti degli investimenti pubblici.

Il Cipe assegna così i singoli finanziamenti, ripartendo le somme in modo che possano avviarsi contemporaneamente il maggior numero di progetti (tanto che possibile definirlo “finanziamento a pioggia”).

Quelli del Cipe sono solo una parte di un più ampio insieme di finanziamenti necessari per completare i lavori che vengono prenotati senza alcuna certezza sui tempi di assegnazione. Ovviamente, tutto ciò è possibile perché è assente un'attenta programmazione finanziaria e perché il completamento degli interventi iniziati è prevalentemente previsto a carico della finanza pubblica. Inoltre, va segnalato che l'approvazione riguarda spesso iniziative con progettazione incompleta o con costi sottostimati (spesso artificiosamente frazionati in lotti e stralci per avere più probabilità di accesso ai finanziamenti), innescando così un fenomeno di crescita dei costi che, sommato all'incertezza sui ricavi futuri, allontana i capitali privati.

2. Mentre il Governo rivendica **I RISULTATI** della Legge obiettivo, sia un'indagine della Corte dei Conti che uno studio Ance-Agi li hanno messi in discussione. La controversia ruota attorno a questioni di carattere definitorio (la differenza fra “stanziato”, “finanziato”, “cantierato”, ecc.).

Il Programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001, prevedeva 250 interventi per un costo complessivo del piano stimato in 126 miliardi di euro. Questo importo è stato recentemente ricalcolato dal Ministero delle infrastrutture in 196 miliardi di euro, mentre una stima del Cresme e dell'Ufficio Studi della Camera arriva addirittura a circa 232 miliardi, con un incremento dell'84%. Fino ad oggi il Cipe ha approvato 79 interventi ricompresi nel programma della Legge obiettivo, per complessivi 52 miliardi di euro. Ma, secondo la Corte dei Conti, i finanziamenti disponibili a fine settembre 2004 superavano di poco i 19 miliardi di euro, con un fabbisogno residuo di 177 miliardi. Quel che è peggio è che sempre alla stessa data gli interventi “cantierati” delle grandi opere deliberate dal Cipe (ossia quelli dove i lavori sono effettivamente in corso) ammontavano a un importo di 3,4 miliardi di euro (che con l'Iva e le spese generali arrivano a un lordo di 4,4 miliardi) il 18% del totale. Tra essi, l'avvio del progetto “Mose” per la salvaguardia della laguna di Venezia, il prolungamento della metropolitana per la fiera di Milano e l'adeguamento delle corsie del Gra di Roma. Sempre a quella data i pagamenti effettivi in base allo stato di avanzamento dei lavori assommavano a 379 milioni di euro, pari al 10,9% di tutti gli interventi cantierati.

In sostanza, mentre aumentano i costi si riducono le risorse. L'effettiva realizzazione della spesa resta infatti scandita dagli impegni assunti nei bilanci pubblici e dai pagamenti effettuati alle imprese.

3. Inoltre, oggi sappiamo che **I NUOVI FINANZIAMENTI DISPONIBILI PER IL 2005** sono scarsi: 250 milioni provenienti dai residui di spesa delle leggi finanziarie 2002 e 2004 e 700 milioni destinati, con il decreto competitività, al Sud, per un totale di un miliardo di euro mentre il ministro Lunardi aveva indicato in 7,5 miliardi i finanziamenti urgenti per le sole opere prioritarie.

Così, la **Legge Obiettivo si è dispersa fra 228 opere e 358 interventi di difficile realizzazione** per la sovrapposizione di competenze, tanto che è stata inventata la figura dei commissari ad acta allo scopo di sostituire gli organi statali e sollecitare gli enti locali (“L’attività di tali Organi si è concentrata sui profili di mediazione tra i vari enti pubblici coinvolti nella concertazione, mentre permangono perplessità circa la efficacia di queste figure monocratiche in termini realizzativi delle infrastrutture” ha commentato la Corte dei Conti).

4. **LE CONCLUSIONI DELLA CORTE DEI CONTI** in merito all’indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo sono pertanto così riassumibili:

- Allo slancio iniziale, che ha condotto alla immediata approvazione del programma in ambito CIPE, non ha fatto seguito capacità progettuale, sia in termini tecnici che economico-finanziari.
- Ne sono derivate disfunzioni nella definizione e specificazione dei progetti e nella quantificazione delle risorse occorrenti. Già dalla incompleta stima, contenuta nella delibera CIPE 121/2001, emerge una forte sproporzione tra fabbisogno finanziario e risorse effettivamente disponibili, successivamente accentuata a seguito dei primi sviluppi progettuali degli interventi inseriti nel programma.
- L’esiguità delle risorse a disposizione avrebbe invece richiesto una selezione del fabbisogno secondo obiettivi prioritari. L’inclusione nel programma di una serie di infrastrutture molto numerosa ha, invece, prodotto un effetto di finanziamento “a pioggia”, con una distribuzione di risorse insufficiente al raggiungimento dei singoli obiettivi che lo compongono.
- L’ampia inclusione nel programma di opere vecchie e nuove ha stimolato istanze locali a risolvere le situazioni di stallo preesistenti scaricandone l’onere sulla parte pubblica.
- Il *project finance* non è allo stato attuale conforme alle aspettative: banche e imprenditori da un lato declinano l’assunzione di rischi diretti, preferendo il tradizionale modello di accollo degli stessi alla Pubblica Amministrazione; dall’altro sono scoraggiati dalla complessità delle procedure amministrative e dalla incertezza sui tempi e sugli esiti.
- Lo stato di avanzamento dei progetti e delle realizzazioni è lento e disomogeneo e prefigura il rischio di una rideterminazione dei costi e degli stessi programmi infrastrutturali.
- In particolare lo stato di avanzamento delle opere appare assolutamente marginale, rispetto alle dimensioni complessive del programma.
- I soggetti realizzatori, consultati nel corso dell’istruttoria, sembrano concentrarsi piuttosto sulla realizzazione dei lotti appaltati, in corso di appalto o finanziati, piuttosto che sul quadro d’insieme della infrastruttura strategica di riferimento, rispetto alla quale tutte le operazioni in corso dovrebbero coordinarsi.
- Mancano rapporti periodici e dettagliati sull’andamento dei lavori, procedure finalizzate alla raccolta e trasmissione dei dati in modo uniforme e confrontabile, nonché un quadro d’insieme ufficiale in tema di disponibilità e impiego delle risorse.
- I rischi sul rispetto dei vincoli di destinazione delle somme stanziare sommati alla carenza di sistemi di verifica incrociata sulle operazioni comportano problemi di trasparenza.

5. Ma è possibile vedere **IL FALLIMENTO DELLA POLITICA DEL GOVERNO** (a dispetto delle promesse fatte nel famoso “Contratto con gli italiani”) anche valutando la reale consistenza delle dotazioni disponibili per interventi infrastrutturali nell’ultima legge finanziaria. Secondo lo studio Ance-Agi, la riduzione delle risorse per il 2005 è pari al 14,2% rispetto al 2004 in termini reali, così come nel 2004 era stata del 16% inferiore all’anno precedente. Nel periodo 1996-2000 la

crescita media annua degli stanziamenti per infrastrutture era stata invece del 12,6%. Il risultato è che il livello delle dotazioni di competenza stimato nel 2005 si riduce ai livelli osservati del 1998. Anche sul fronte dei bandi di gara per i lavori pubblici la situazione è in netto peggioramento: secondo il monitoraggio Cresme-Il Sole 24 Ore, negli ultimi tre mesi il prezzo dei maxibandi ha perso valore fino a toccare la quota minima di giugno, con soli 37 avvisi superiori ai 5,1 milioni (-40% rispetto a giugno 2004) per un importo di 780 milioni (-43%).

6. Il cosiddetto “Dpef infrastrutture”, vale a dire l’allegato al Dpef sullo stato di attuazione della legge obiettivo, prevede un fabbisogno di 8 miliardi di euro per il triennio 2006-8, o almeno questo è quanto richiede il ministro Lunardi.

Non è chiaro se già con la prossima finanziaria si procederà a una ripartizione fra grandi opere e città: per ora nel Dpef non c’è ripartizione fra i due programmi di intervento, nonostante fosse prevista proprio dalla norma sulla legge obiettivo per le città. Il ministero sembra quindi orientato a riconfermare l’intero stanziamento per le grandi opere , destinando semmai una quota rilevante di risorse agli interventi nelle aree urbane.

SCHEDA N. 3: LA CRESCITA DELLE RENDITE

1. Sicuramente l'Italia è una nazione ricca e in cui **la ricchezza continua a crescere**: alla fine del 2004 il suo ammontare è stimato dalla Banca d'Italia nell'ordine di 9,5 volte il reddito disponibile delle famiglie, mentre nel 2000 il rapporto era pari a 8. La maggiore ricchezza viene soprattutto da una lunga epoca di bassi tassi di interesse, che ha consentito consistenti rivalutazioni tanto delle attività finanziarie quanto di quelle immobiliari. Per quanto riguarda le attività finanziarie, alla fine del 2004 la loro consistenza lorda era pari a 9.600 miliardi (il doppio di quella del 1995) e a 7,1 volte il PIL. L'incremento rispetto alla metà dello scorso decennio è dovuto per più di tre quarti alla formazione di nuove attività e per il resto all'aumento di valore dei titoli, in particolare delle azioni e partecipazioni. La ricchezza finanziaria netta è cresciuta dell'8,3 per cento nel 2004, soprattutto in seguito all'incremento dei corsi delle azioni; si è situata su un livello di 2.700 miliardi, pari a 2,9 volte il reddito disponibile. Inoltre, l'incremento della ricchezza è anche legato al boom immobiliare: dei 2.506 miliardi di aumento della ricchezza fra il 2000 e il 2004, 1.920 sono dovuti alla rivalutazione del mattone.

Questo aumento di ricchezza però esclude quella parte della popolazione che non possiede immobili e che è più ampia negli strati più poveri; perciò questi patiscono in misura maggiore la lievitazione degli affitti conseguente al boom immobiliare. Mentre un incremento del reddito, grazie anche ai meccanismi di redistribuzione attraverso imposte e spese, ricade in modo più uniforme sulla popolazione. Il problema è che come noto **la ricchezza è assai più concentrata del reddito**: sempre secondo la Banca d'Italia nel 2002 l'indice di disuguaglianza della ricchezza era pari a 0,619 (per il reddito 0,327), il che significa che il 10 più ricco possedeva il 45,1 della ricchezza totale contro una percentuale del 26,5 di reddito.

Ma è indubbio che dietro ai fenomeni di patrimonializzazione ci siano realtà composite, di chi sentendosi insicuro detiene crescente liquidità (moneta, depositi, attività rapidamente smobilizzabili e a basso rischio), di chi si indebita per comprare casa e di chi ha molto reddito e patrimonio e investe nei beni rifugio. La liquidità necessaria – data la bassa crescita complessiva e delle retribuzioni – è venuta dal risparmio, la cui propensione media in rapporto al reddito è passata secondo la Banca d'Italia dall'11,2% del 2000 al 13,6% dello scorso anno. D'altro canto, le famiglie hanno continuato ad accrescere il loro indebitamento, in particolare nella forma di mutui immobiliari, traendo vantaggio dalle condizioni favorevoli di finanziamento.

L'alto livello della ricchezza in rapporto al reddito e il recente boom immobiliare sono tra le argomentazioni più citate per affermare che gli italiani sono diventati rentier. Entrambi servono a sostenere che le famiglie osano poco e si rifugiano nel mattone. In realtà queste due caratteristiche esistono da molti anni: nel '90 il rapporto tra ricchezza e reddito disponibile era già a 6,2 e le attività finanziarie rappresentavano il 29% del totale, contro il 34% del 2004 (35% nel 1970). Negli ultimi anni, poi, tutt'e due si sono verificate anche negli altri Paesi, sebbene a ritmi inferiori a quelli italiani (perché altrove il peso degli immobili sulla ricchezza delle famiglie è minore che in Italia e il boom immobiliare ha gonfiato questa parte di ricchezza e perché solo le famiglie italiane hanno molto aumentato il risparmio, a causa dell'accresciuta incertezza economica).

2. Ma è indubbio che esista in Italia un **problema legato alla rendita**. La parola rendita viene usata sia per indicare il reddito da investimenti sicuri (rendita finanziaria e immobiliare) sia il reddito ottenuto sfruttando posizioni di mercato protetto. La seconda ha a che fare con le corporazioni e i monopoli, pubblici e privati. La differenza tra profitto e rendita è quindi nel contesto in cui si producono: il primo si realizza in un mercato competitivo, la seconda in un mercato poco competitivo come quello immobiliare, degli ordini professionali chiusi, dei pedaggi autostradali o delle tariffe delle utilities, sicuramente rilevante nel sistema italiano.

Di conseguenza, c'è stata negli ultimi anni una massiccia **redistribuzione di reddito** dai settori esposti alla concorrenza ai settori che operano al riparo della concorrenza (servizi, in particolare utilities). Per esempio il valore aggiunto del manifatturiero è calato dal 22,6% del totale nel 2000 al

20,9% nel 2004. Le retribuzioni dei lavoratori nello stesso settore sono scese dal 24,8% di tutto il monte salari italiano nel 2000 al 23,5% nel 2004.

Il problema è dovuto alla modifica dei prezzi relativi dovuta all'arrivo di prodotti da paesi capaci di fabbricarli a costi più bassi di quelli occidentali: mentre questi prodotti fanno scendere l'indice generale dei prezzi, c'è un aumento dei prezzi dei prodotti e servizi su cui la concorrenza non si esercita. Il risultato è un tasso di inflazione più basso di quello subito nei prezzi e nelle tariffe dei settori al riparo dalla concorrenza asiatica. Il problema è aggravato dal fatto che coloro che producono merci commerciate internazionalmente devono avere salari bassi per mantenersi competitivi.

Così, mentre il Pil e i redditi da capitale (soprattutto finanziari) sono aumentati molto più dell'inflazione i redditi da lavoro sono aumentati come l'inflazione, generando uno sviluppo diseguale fortemente aggravato dalle politiche fiscali regressive del governo. I redditi unitari dei dipendenti nel decennio 1993-2003 sono aumentati del 35% contro un aumento del Pil del 61%, i redditi del lavoro autonomo sono aumentati del 38% mentre i redditi da capitale sono aumentati dell'87%, molto più del Pil. Si tratta di una spirale che schiaccia i percettori di redditi da lavoro i quali reagiscono riducendo la domanda. Il risultato è un fenomeno di dualismo nel consumo: una frazione della popolazione ha consumi da paese ricco, mentre un'altra, la parte più grande, consuma con fatica (e facendo ricorso al credito). Ma la prima frazione non compensa la seconda: così la domanda aggregata si deprime e questa depressione genera un aumento ulteriore dei prezzi dei beni e servizi protetti, perché i costi fissi devono essere coperti su quantità vendute inferiori.

Nel 2004 i 78 maggiori gruppi quotati hanno messo insieme nel complesso profitti per 24,6 miliardi di euro contro i 18,3 dell'anno precedente (un aumento del 34,1%). Il comparto industriale ha però messo insieme utili per 1,1 miliardi, il 4% del totale, mentre il grosso è andato a banche (8,1 mld.), energia (12,4 mld) e assicurazioni (2,8 mld.): le banche, così, fra il 2003 e il 2004 hanno aumentato i profitti del 53,7%, le assicurazioni del 20,7% e le aziende di energia e servizi del 16,2%. Includendo nel comparto manifatturiero gli utili delle medie e piccole industrie e delle straniere non quotate si arriva a una somma stimabile attorno ai 13 miliardi di euro, ammontare all'incirca pari al solo settore energetico e dei servizi: in sostanza, il settore produttivo equivale a quello delle tariffe delle bollette. Gli utili di quest'ultimo si trasformano poi in dividendi che Eni, Enel, Telecom, Mediaset e Autostrade, le prime cinque compagnie, distribuiscono agli azionisti: piuttosto generosamente, visto che i dividendi delle utilities italiane sono tra i più significativi (nel 2005 Enel ha reso il 7,6% e Terna quasi il 6%) . Stiamo assistendo a un fenomeno di spostamento dei profitti dal settore (quello industriale) che è naturalmente portato a reinvestirli a quello che li utilizza per comprare immobili e bond.

Se da un lato una possibile soluzione non può che essere quella di favorire le liberalizzazioni per abbattere gli extraprofiti che nei settori protetti aumentano i costi per tutto il sistema economico, dall'altro è opportuno pensare a una modifica della tassazione delle rendite anche per questioni di neutralità fiscale: infatti, mentre la tassazione sui dividendi ha un'aliquota del 12,5%, quella sui depositi è del 27%, sui redditi di impresa del 33%, la più bassa sul reddito personale del 23%.

3. L'ipotesi di un intervento sulla **tassazione delle rendite finanziarie** è emerso a più riprese negli ultimi tempi, anche su proposta di qualche ministro e allo scopo di finanziare la riduzione dell'Irap, ma non c'è consenso su questa materia, soprattutto per i timori connessi all'aggravio del prelievo sui titoli di Stato e alla fuga di capitali.

A livello europeo il quadro della tassazione dei redditi da capitale è piuttosto eterogeneo, sia per quanto riguarda il trattamento fiscale delle plusvalenze, dei dividendi e degli interessi. La novità più significativa riguarda l'entrata in vigore, dal 1° luglio, della Direttiva 2003/48/CE che prevede, a regime, lo scambio di informazioni tra tutti gli stati europei circa l'identità del percettore degli interessi e il loro ammontare. A raccogliere le informazioni sarà l'intermediario finanziario incaricato del pagamento degli interessi. Se lo scopo di tale direttiva - la possibilità per i singoli stati membri di tassare i propri residenti per i redditi da capitale da essi percepiti all'estero - è

condivisibile, rimangono però notevoli limiti, come il fatto che essa riguardi i soli interessi, così da poter essere aggirata attraverso la trasformazione in redditi da capitale di altra natura (dividendi e plusvalenze) non soggetti allo scambio di informazioni. Si tratta, quindi, di una prima risposta alla necessità di coordinamento nella tassazione internazionale dei redditi da capitale ma insufficiente nei confronti della competizione fiscale fra stati. Continua pertanto a restare aperta la questione dell'armonizzazione fiscale della tassazione delle rendite finanziarie.

Certamente il sistema italiano è piuttosto generoso poiché prevede un'unica ritenuta definitiva a titolo di imposta: tra i paesi che adottano un sistema analogo solo Cipro e Grecia hanno ritenute più basse sui titoli di stato e sulle obbligazioni. Mentre il Regno Unito, che ha un'aliquota del 20%, e la Germania, 31,65%, non utilizzano l'imposta a titolo definitivo alla fonte, ma includono le rendite finanziarie nell'imponibile progressivo, mentre la Francia effettua soltanto l'inclusione nel reddito senza ritenuta d'acconto.

Nel nostro paese, come detto, il regime di tassazione prevede un'aliquota differenziata: sugli interessi sui depositi e altre passività bancarie e postali essa è pari al 27%, mentre quella riservata agli altri interessi è del 12,5%. Con la scadenza dei termini per esercitare la delega prevista dalla legge di riforma n. 80 del 2003 il governo ha rinunciato all'omogeneizzazione, prevista all'articolo 3, dell'imposizione di tutti i redditi di natura finanziaria indipendentemente dagli strumenti giuridici utilizzati per produrli, la convergenza del regime fiscale sostitutivo su quello proprio dei titoli del debito pubblico e un regime differenziato di favore fiscale per il risparmio affidato ai fondi pensione, ai fondi etici e a casse di previdenza privatizzate. A meno di novità nella prossima finanziaria, la politica della maggioranza rimane quella che ha portato all'abolizione del credito d'imposta sui dividendi, all'esenzione per i non residenti, all'abolizione dell'equalizzatore. Nei primi tempi, per la tassazione dei proventi da risparmio si era ipotizzata una omogeneizzazione al 12,5%, poi a un livello del 19% per poi non farne nulla. Certamente rimane il problema che in un paese come il nostro in cui la rendita è diffusissima anche fra i lavoratori bisognerebbe individuare il modo di colpire in modo diverso chi ha pochi titoli di Stato e chi percepisce interessi di milioni e milioni di euro.

In realtà, un differenziazione del prelievo per interessi relativi a titoli a medio e lungo termine rispetto agli impieghi a breve, oltre a non avere riscontro in nessun altro paese europeo non ha ragioni plausibili sotto il profilo economico ed equitativo, perché significa una discriminazione ingiustificata a danno dei percettori degli interessi dei depositi e delle altre passività bancarie e perché la sofisticazione attuale rende inutile ogni distinzione (visto che è sempre possibile trasformare la natura del proprio reddito a scopo elusivo).

L'individuazione di un'aliquota intermedia attorno al 20% è un obiettivo realistico e molto prossimo all'ipotesi iniziale della riforma Visco del 1998 (19%). L'argomento secondo cui l'innalzamento dell'aliquota potrebbe comportare fughe di capitali non sembra particolarmente rilevante, visto che l'illecita detenzione di capitali all'estero è pesantemente sanzionata e interessa principalmente redditi sottratti al fisco oppure illegalmente formati. Inoltre, la direttiva europea prevede che anche le piazze finanziarie tradizionalmente interessate da esportazioni di capitali applicheranno una imposta sugli interessi del 15% (che salirà al 20% nel 2008 e al 35% dal 2011). Del resto finora il differenziale fra un prelievo del 12,5% e l'assenza di tassazione di cui si beneficia investendo all'estero non ha prodotto fughe significative.

Non ci sarebbe neanche il rischio di una fuga dei sottoscrittori dei titoli di Stato, perché gli stranieri non subirebbero alcuna variazione sui rendimenti lordi sui quali pagano l'imposta nel proprio paese e non qui. Quanto agli italiani, l'effetto di sostituzione non potrebbe manifestarsi sugli altri titoli obbligazionari e sugli altri impieghi attualmente tassati al 12,5% perché anche per essi aumenterebbe l'aliquota, né sugli impieghi che beneficerebbero di un abbassamento del prelievo (depositi bancari e postali) perché offrono tassi di interesse scarsamente competitivi.

5. Per quanto riguarda gli immobili, si è assistito negli ultimi anni a rilevanti fenomeni di **crescita dei prezzi e di aumento del numero delle compravendite**. Sicuramente su di essi hanno influito,

oltre alla già citata diminuzione dei tassi di interesse, provvedimenti come lo “scudo fiscale” il quale ha consentito, in cambio del versamento di un modesto 2,5%, l'immissione di masse di liquidità che si sono riversate sugli immobili ma anche l'abolizione anticipata dell'Invim, l'imposta sul valore aggiunto sulla compravendita degli immobili. A questo bisogna aggiungere il pericolo della “bolla immobiliare” (sottolineato dall'Ocse e dall'Economist) che sta riguardando molti paesi. L'entità della bolla sembra essere limitata in Italia, ma una eventuale “esplosione” a livello mondiale avrebbe conseguenze serie anche nel nostro paese.

Con il varo dell'ultima Finanziaria è stata riconosciuta ai Comuni la possibilità di richiedere all'Agenzia del territorio di intervenire non sulla sottostima generalizzata degli estimi catastali quanto piuttosto sulla loro sperequazione che derivi da un classamento (attribuzione della rendita ai fabbricati) antiquato. Il governo si proponeva di contrastare l'elusione, per dar modo di individuare la categoria e la classe di appartenenza delle unità immobiliari che hanno subito modifiche e interventi edilizi (ad esempio, sono accatastati come abitazioni popolari appartamenti ristrutturati siti in centri storici e valorizzati da interventi pubblici di risanamento e dotazione di infrastrutture), e di favorire la perequazione, per far sì che lo scostamento tra valori di mercato e catastali non fossero eccessivamente diversi per alcune microzone (ovvero per alcune troppo elevato per altre troppo più basso della media). Gli elementi più critici di questo intervento sono legati all'estemporaneità, perché continua ad essere assente la riforma complessiva del sistema estimativo dei fabbricati (dal 1965, anno in cui fu costituito il Nuovo catasto edilizio, c'è stata solo una revisione degli estimi nel 1990, che ha però aggiornato le sole tariffe e non i classamenti) e perché è assente dalla politica del governo un progetto complessivo di riforma sulla fiscalità della casa, il cui scopo sia il coordinamento tra prelievo patrimoniale, imposizione indiretta sui trasferimenti di proprietà e prelievo sul reddito al fine di sanare le sperequazioni attuali, evitare eccessi di prelievo e contenere i fenomeni elusivi.

SCHEDA N. 4: L'ACCORDO BRUXELLES-PECHINO

Il 10 giugno scorso è stato sottoscritto a Shanghai l'accordo sul tessile tra il Commissario europeo Peter Mandelson e il Ministro del Commercio cinese, Bo Xilai, che ha scongiurato una guerra commerciale tra Pechino e Bruxelles; un accordo con cui la Cina si è impegnata ad autolimitare fino al 2008 (dal 20 luglio prossimo) le proprie esportazioni nel Vecchio Continente di 10 prodotti tessili. Le percentuali di incremento concordate sono le seguenti:

Prodotto	Aumento reale risp. 2004	Aumento concordato 2005*	Aumento Concordato 2006-2007
Tessuti cotone	59,6	12,5	12,5
T-Shirt	156,1	10,0	10,0
Maglioni	181,7	8,0	10,0
Pantaloni	319,3	8,0	10,0
Camicette donna	181,1	8,0	10,0
Abiti donna	181,7	10,0	10,0
Reggiseno	59,7	10,0	10,0
Filati lino	58,0	10,0	10,0
Biancheria casa	-28,0	12,5	12,5
Biancheria da letto	n.p.	12,5	12,5

Nota: * rispetto al periodo aprile 2004- marzo 2005

Ma l'accordo, interessante per il metodo seguito, dal lato pratico cambierà poco per il 2005. L'aumento reale dell'export cinese per il 2005 sarà infatti del 156% per le magliette, del 181% per camicette, maglie e abiti da donna e del 319% per i pantaloni. Perché? Perché il periodo di riferimento (il punto di partenza) concordato non è l'intero 2004 ma bensì un periodo che va dall'aprile 2004 a marzo 2005. Proprio dal 1° gennaio 2005 sono entrati in vigore gli accordi WTO e c'è stata la corsa dei produttori cinesi ad entrare nei mercati europei. Nei primi tre mesi dell'anno, l'incremento dell'import europeo dei maglioni è stato pari al 534% e quello relativo ai pantaloni al 413%. Secondo Mandelson non si poteva comunque fare diversamente, dato che questo è il periodo di riferimento previsto espressamente dai regolamenti che disciplinano il ricorso alle clausole di salvaguardia.

L'incremento dell'import dei 10 prodotti bloccati sarà pari nel corso del 2005 al 149 per cento. L'UE avrebbe potuto limitare l'aumento al 7,5%, ma avrebbe innescato una battaglia commerciale con Pechino. E' stato raggiunto un compromesso (forse sbilanciato). Ma senza accordo si poteva arrivare a cifre molto più alte (qualcuno ipotizza del 1.000%). In ogni caso la situazione migliorerà (stabilizzandosi) negli anni successivi. Le imprese hanno dunque una sorta di tregua di tre anni per adeguarsi alla nuova situazione.

Il sistema di quote partirà il 20 luglio. Nel frattempo le merci continueranno ad arrivare e potrebbero saturare i tetti previsti per l'intero anno.

Dall'accordo è rimasto fuori il settore calzaturiero. Il 30 giugno scorso la Commissione UE ha aperto ufficialmente l'inchiesta antidumping riguardante le scarpe di sicurezza (una nicchia di mercato pari al 2%) mentre sarebbe imminente quella molto più significativa e relative alle scarpe in cuoio (32 voci e 35% dell'intero mercato calzaturiero europeo). Circa il 40% della produzione europea è italiana, mentre la metà dei consumi europei viene importata. L'incremento dell'import europeo rispetto alla Cina, nel primo quadrimestre del 2005, è stato pari al 713%. Sono in corso colloqui con rappresentanti cinesi anche per questo settore merceologico.

SCHEDA N. 5: IL METODO “GORDON BROWN”

1. La legge finanziaria per il 2005 ha introdotto innovazioni alle regole di controllo della spesa pubblica, con lo scopo di conseguire risparmi che, nelle stime ufficiali, ammonterebbero a circa 9 miliardi di euro per il complesso delle amministrazioni pubbliche. L'azione di contenimento è, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la “regola del 2 per cento” che fissa un **limite all'incremento nominale della spesa delle Amministrazioni pubbliche** rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004; la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduce per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria. Oltre il 17 per cento delle minori spese correnti è riferibile alla applicazione al bilancio dello Stato della disposizione che stabilisce, per il triennio 2005-2007, una spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche non superiore al 2 per cento rispetto all'anno precedente (con alcune eccezioni, delle quali le più rilevanti riguardano la spesa per la previdenza e quella per interessi).

Questa regola è stata presentata come mutuata dall'esperienza inglese, tanto da parlare di “*metodo Gordon Brown*”, dal nome del Cancelliere dello Scacchiere, e costituisce un primo tentativo di seguire un approccio top-down (la decisione sul totale della spesa deve precedere le scelte allocative). Un problema è che **questo approccio richiede un sistema pluriennale di programmazione** della spesa che contenga informazioni sulle tendenze del bilancio in assenza di nuove decisioni politiche. Il punto chiave della procedura è che per ogni ministro vi sia un limite prefissato alla spesa di sua competenza.

L'approccio *top-down* richiede una ripartizione della spesa per centri di responsabilità: ogni programma di spesa deve avere un “proprietario”. Nel sistema inglese, in testa a ciascun Dipartimento è compresa la spesa per le agenzie che dipendono dal Dipartimento stesso. Nel sistema italiano, invece, una grande parte della spesa statale è allocata nel bilancio del Ministero dell'economia e finanze: nel bilancio di competenza per il 2005, la spesa di questo Ministero rappresenta il 52% delle spese finali al netto degli interessi. La differenza più importante, rispetto al metodo inglese e, in realtà, alla stessa logica dell'approccio *top-down*, è nella regola di crescita della spesa. L'esperimento italiano parte da una distinzione della spesa in due categorie – dove la prima comprende le spese per prestazioni sociali in denaro, gli interessi sul debito, le risorse proprie della UE e le spese per gli organi costituzionali, la seconda tutte le altre spese - per definire una regola di crescita della spesa uniforme (il 2%) ma inferiore a quella tendenziale per la seconda categoria e non intervenendo sulla prima categoria (che, quindi segue la sua crescita tendenziale). In realtà, c'è un equivoco di fondo, che sia possibile ridurre la spesa, magari non sacrificando i servizi erogati ai cittadini, senza fare scelte allocative esplicite, senza cioè scegliere quali aree devono ridursi e quali crescere. Così il ruolo che emerge per l'autorità di bilancio dalla regola di una crescita uniforme della spesa pubblica al 2%, è fissare un obiettivo puramente finanziario, un tetto alla spesa, lasciando ai centri di spesa, peraltro spesso privi di margini reali di autonomia, il compito di aggiustarsi. Presumendo che questo processo di aggiustamento porti all'individuazione e all'eliminazione degli sprechi.

Al contrario, nelle esperienze più evolute, l'approccio *top-down* serve soprattutto per definire le priorità della politica di bilancio, il che si traduce in una dinamica diversificata dei vari comparti di spesa. Sempre utilizzando come esempio il sistema inglese, la *Spending review* del 2004 ha programmato per il triennio 2005-2008 una crescita annuale in termini reali del 6,9% per la sanità, del 5,7% per l'istruzione, del 4,5% per i trasporti, ma solo dell'1,4% per la difesa e una diminuzione del 2,8% l'anno per lavoro e pensioni. L'esperimento della legge finanziaria 2005 non poteva probabilmente assumere una forma diversa da quella della regola di crescita uniforme, tenuto conto che esso è stato formulato e realizzato nello spazio di poche settimane. Ciò ha impedito non solo una definizione delle priorità, ma anche una verifica del grado di realismo della regola adottata, a fronte del quadro legislativo esistente e degli impegni già presi dai singoli centri di spesa.

2. Il 2005 è trascorso per metà e ancora **non sembra che il “tetto” del 2% sulle spese statali funzioni**. Per tacere, poi, dell'analogo vincolo, più complesso, imposto agli enti locali e a quello, ancora differente, stabilito per l'infinita gamma degli enti che entrano nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, ciascuna vincolata (stabilisce la Finanziaria 2005) a uno specifico limite alla dinamica dei pagamenti.

La prima a mostrare scetticismo sull'efficacia del provvedimento è stata la Corte dei Conti, la quale ha affermato che la rigidità della spesa pubblica - quindi indifferente al vincolo del 2% - corrisponde addirittura al 96,8% del totale facendo la somma tra stipendi del personale, pagamento delle pensioni e spese per interessi. La formula del 2%, in sostanza, **si potrebbe concretamente applicare solo sulla rimanente quota del 3,2**, decisamente poco per giustificare la rilevanza con cui fu presentato il provvedimento. In realtà, per una delle infinite complicazioni della nostra finanza, parte delle spese rigide è ugualmente sottoposta al “tetto”. Il cui ambito di applicazione, dunque, è più ampio. Tuttavia la Corte avverte che difficilmente il “tetto” potrà produrre esiti incisivi di risparmio. Per tacere del rischio di rimbalzo dei pagamenti troppo a lungo compressi e che finiscono per risalire (è accaduto con la legge taglia spese) negli esercizi successivi.

Ma ci sono anche i monitoraggi effettuati dalla Ragioneria generale dello Stato. L'ultimo si riferisce al primo trimestre, ma altri relativi ai mesi successivi sono in via di diffusione. Si parla qui delle previsioni di spesa dei ministeri, ovvero di quelle, tra le Amministrazioni, più agevolmente controllabili. Figurarsi quando il discorso si sposta alle Amministrazioni provinciali e comunali.

Dal monitoraggio sul 2% si apprende (nel confronto tra il primo trimestre 2005 e quello del 2004) ad esempio che **gli impegni di spesa per consumi intermedi dei ministeri salgono del 22,4 per cento**. I pagamenti scendono invece del 10,5 per cento. Relativamente all'intero 2005, le previsioni definitive di spesa ammontano a 10,8 miliardi, ma in realtà si tratta di previsioni che, lungi dall'essere definitive, saranno rivedute fino a tutto settembre almeno. Mentre il limite posto per l'intero anno è stabilito in 13,2 miliardi. Quanto agli investimenti fissi lordi, si assiste (sempre nel confronto tra i due primi trimestri 2005 e 2004) a un aumento degli impegni dell'11,5% e a un calo dei pagamenti del 2,2 per cento.

Queste erano le due voci su cui il bilancio 2005 applicava il “tetto”: le altre, su cui pure era previsto, non furono toccate perché si disse che il loro spontaneo andamento non richiedeva vincoli. Invece, l'erraticità delle cifre emerge anche per i trasferimenti alle imprese (più 53,7% gli impegni, più 20% i pagamenti) o alle famiglie (più 67,9%, meno 19,6%) e in tutti i comparti sottoposti al monitoraggio. E poco significa che il totale generale delle spese monitorate indichi, sempre nel confronto tra i due trimestri, maggiori impegni per il 2,3% e minori pagamenti per il 3%. Perché i valori cui si riferiscono sono appunto soggetti a continue modifiche.

Insomma, è sufficiente che un'Amministrazione anticipi un pagamento o che un'altra lo ritardi, perché il quadro si confonda. Una stima di se e come il “tetto” funzioni la si potrà avere, in pratica, a consuntivo. Per le Amministrazioni periferiche l'attesa sarà, probabilmente, ancora più lunga. Il che, aggiunto alla relativamente modesta entità della spesa sottoposta al vincolo, fa dubitare dell'utilità di riproporlo per il 2006. Almeno alle stesse condizioni, come traspare dalle dichiarazioni dello stesso Siniscalco che afferma di voler introdurre nel Dpef il meccanismo del tetto non generalizzato, ma differenziato con target mirati.

La morale è che un freno automatico e generalizzato non funziona, così come inefficace si rivelò il famoso decreto “tagliaspese”.

3. Il **decreto “tagliaspese”** fu introdotto nel 2002. Il primo problema con esso è l'alterazione dello schema costituzionale, fondato sull'iniziativa del governo in materia di bilancio e sulla necessaria approvazione parlamentare: al contrario, con il “tagliaspese” si prevede l'iniziativa del ministro dell'economia che, esautorando il Parlamento, può stabilire senza limiti quantitativi la percentuale degli stanziamenti e dei pagamenti non obbligatori compatibile con gli obiettivi.

Comunque, a distanza di tre anni, la funzione più importante del “tagliaspese”, quella relativa ai tagli di bilancio per via amministrativa si è rivelata **sostanzialmente inutile**. A parte il 2002, in cui

i decreti correttivi costituiscono una manovra correttiva mascherata, nel 2003 non vi sono stati tagli e nel 2004 la correzione ha richiesto un decreto legge (n. 168).

L'evidenza empirica ha mostrato che il più significativo effetto consiste in uno spostamento di impegni e pagamenti all'anno successivo: le uscite per consumi intermedi registrano un incremento del 6% tra il 2002 (in cui ha operato il tagliaspese) e il 2003, a fronte di variazioni più contenute nell'anno precedente e nel successivo.

Quanto agli effetti del decreto 168/04, dai dati di consuntivo relativi al 2004, non c'è conferma del contenimento: sia gli stanziamenti definitivi di competenza che gli impegni relativi ai consumi intermedi risultano solo di poco inferiori ai corrispondenti valori del 2003, valori che, per di più, risentivano dei ricordati rimborsi di spesa conseguenti ai contenimenti disposti nel 2002.

In conclusione, le misure di contenimento della spesa sin qui adottate dal governo si sono rivelate quantomeno inefficaci: si è trattato esclusivamente di provvedimenti giustificati da situazioni di emergenza, che però possono funzionare solo nel breve periodo, mentre nel lungo non solo non producono risparmi ma probabilmente peggiorano la situazione. Esse, infatti, **creano un clima di incertezza** per le componenti della pubblica amministrazione (ministeri, Regioni, enti locali), **producono disavanzi sommersi**, ritardi nei pagamenti e conseguentemente aggravati di costi, ecc. Occorrerebbe invece pensare a una diversa politica di bilancio e alla costruzione di un moderno sistema di programmazione e controllo.

SCHEDA N. 6: PRIVATIZZAZIONI E MANCATE LIBERALIZZAZIONI

1. L'Italia nel corso degli anni 90 ha compiuto un'imponente opera di privatizzazione di beni e imprese in mano allo Stato o ad altri enti pubblici. Le ragioni delle privatizzazioni vanno ricercate tanto nell'esigenza di far cassa e di dare sollievo a un bilancio pubblico gravato dai debiti, quanto da giuste preoccupazioni riguardo all'efficienza allocativa delle risorse, efficienza che si ritiene possa essere raggiunta meglio attribuendo allo Stato un ruolo di regolatore invece che di gestore. Ovviamente, questi obiettivi vengono raggiunti quando la privatizzazione è reale, e non solo formale, ossia quando la proprietà delle imprese viene realmente ceduta a imprenditori privati, e non semplicemente attribuita a società formalmente private la cui partecipazione di maggioranza sia in mano allo Stato.

Ma alle privatizzazioni non hanno corrisposto spesso delle vere liberalizzazioni del settore economico in cui l'impresa opera, e questo ha creato distorsioni e ulteriori inefficienze. Se, infatti, al monopolio pubblico si sostituisce un sostanziale monopolio privato, come meglio vedremo in seguito, ben pochi vantaggi si producono in termini di efficienza o di costo del servizio.

Il problema, in linea teorica, si pone per tutti i comparti economici che producono beni "pubblici", ossia beni che una comunità giudica di interesse collettivo e che devono essere forniti al maggior numero di cittadini a miglior prezzo possibile. Il problema allocativo, peraltro, diviene più evidente in quei settori in cui vi sono monopoli naturali, ossia quei settori in cui esistono economie di scala tali da consentire solo ad un'impresa di sopravvivere. Un esempio tipico riguarda il mercato elettrico: la rete elettrica esistente in un certo territorio è un tipico monopolio naturale, poiché è ipotizzabile che più imprese gestiscano più reti in concorrenza tra loro ma i costi fissi della costruzione di una seconda rete e la limitatezza degli spazi fisici rendono quest'ipotesi alquanto remota.

2. Le dimensioni delle privatizzazioni italiane sono imponenti, anche perché sino al 1992 lo Stato deteneva una quota significativa del sistema produttivo e finanziario nazionale. Nel 1992 gli enti di gestione (IRI, EFIM ENI ed ENEL) vengono trasformati in s.p.a. e da quel momento può avere inizio la dismissione delle partecipazioni dello Stato. Tra il 1994 e il 2003 le privatizzazioni hanno fatto affluire al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, principale beneficiario di quei flussi, circa 90 miliardi di euro. Le privatizzazioni italiane sono significative confrontate con quanto è avvenuto nello stesso decennio negli altri paesi europei. Le privatizzazioni compiute dal 1992 sono state pari al 11,9% del PIL, a fronte del 13,5% del Regno Unito, del 8,6% della Spagna, del 7,8% della Francia e del 3,9 della Germania.

Nel 2004 l'Italia ha proseguito l'opera di privatizzazione, favorita anche dall'andamento positivo dei mercati azionari. Il totale delle privatizzazioni del settore pubblico, ossia compiute dallo Stato, dagli enti locali e dalle imprese partecipate dal Tesoro, è stato di circa 13 miliardi di euro (fonte: Relazione Banca d'Italia 2004, 137). Tra le cessioni spiccano: il 9,5% del capitale di Snam rete gas da parte di ENI, il 50% del capitale di Terna da parte di ENEL e il 20% del capitale di ENEL da parte del Tesoro.

Ciononostante, lo Stato mantiene partecipazioni significative in alcune imprese chiave, molte delle quali operanti nei settori delle *public utilities*. Il Tesoro, in particolare, 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: 30% di ENEL, 30% di ENI, ...Poste Italiane, Terna.

Per alcune di queste imprese (ma non per tutte, come risulta evidente pensando all'Alitalia o alla RAI) la ragione che induce il Tesoro a non cedere le sue partecipazioni non è di ordine generale, ossia per assicurare la funzione pubblica del servizio o prezzi contenuti, bensì in primo luogo economica, nel senso che gli conviene indubbiamente di più tenere partecipazioni particolarmente redditizie piuttosto che cederle del tutto. I profitti ottenuti dalle *utilities*, sia in mano pubblica che privata, nel corso del 2004, infatti, sono stati particolarmente elevati in tutta Europa, così come il loro andamento borsistico. In Italia, ad esempio, ENEL ha guadagnato quasi il 31%, Telecom il 23% e Autostrade il 40%.

Queste considerazioni, però, mettono in luce un problema significativo riguardante i pubblici servizi. Se è vero, come si è detto, che questi comparti in tutt'Europa hanno segnato notevoli rialzi, è parimenti vero che l'Italia si è distinta in questo senso e che il prezzo di taluni beni pubblici e, soprattutto, dell'energia elettrica e del gas risulta essere particolarmente elevato rispetto ad altri paesi. Questo fenomeno, probabilmente, è determinato dal fatto che alle privatizzazioni non si è accompagnata una vera liberalizzazione dei mercati.

3. Il prezzo dell'energia elettrica per usi industriali è sensibilmente superiore alla media europea, nonostante l'avvio della c.d. "borsa elettrica" (Fonte: Eurostat/Banca d'Italia). All'ingrosso, la media aritmetica dei prezzi ufficiali dell'elettricità sul Mercato elettrico italiano tra il 1/4/2004 e il 31/12/2004 è stato pari a 50 euro/MWh, mentre nella maggior parte delle borse europee si attesta sui 30 euro/MWh (fonte: Autorità garante per l'energia).

Questo fenomeno si verifica nonostante il processo di, sia pure parziale, privatizzazione e liberalizzazione dell'originario sistema elettrico integrato verticalmente nell'ex ente pubblico ENEL. Il decreto 79/99 (c.d. "decreto "Bersani") ha strutturato un sistema parzialmente liberalizzato, ma vigilato da un'autorità di controllo. In particolare, ENEL, diventata una s.p.a. partecipata dallo Stato, detiene il controllo di Terna s.p.a. che ha la proprietà della rete elettrica, la quale a sua volta è gestita da un "dispacciatore" di integrale proprietà del Tesoro, GRTN s.p.a. La produzione dell'energia, a sua volta, è stata interamente liberalizzata, imponendo a ENEL di cedere numerose centrali di generazione.

Le ragioni dei prezzi elevati potrebbero risiedere nelle caratteristiche fisiche della rete. Essa, in particolare, presenta limiti alla capacità di trasporto e "strozzature" fisiche in prossimità dei luoghi di immissione dell'energia nella rete stessa. Di conseguenza, anche in un mercato formalmente liberalizzato, se un soggetto detiene centrali più efficienti dal punto di vista produttivo o dislocate vicino agli snodi di immissione dell'elettricità è comunque in grado di determinare il prezzo dell'elettricità per tutto il sistema (questa secondo l'analisi dell'AGCM sarebbe la situazione rispetto alle centrali di proprietà dell'ENEL).

Ma il quadro normativo appare in movimento. In primo luogo, il mercato appare comunque in via di progressiva liberalizzazione, grazie alle Direttive comunitarie. In particolare, la l. 239/2004 ha stabilito che a partire dal 1/7/2007 la domanda di energia elettrica cesserà di essere segmentata nelle due categorie dei "clienti idonei" e "vincolati". Come noto, i primi sono quelli che comprendono energia per scopi imprenditoriali e che lo possono fare stipulando contratti con qualunque fornitore, mentre i secondi (ossia le "famiglie") devono acquistare l'energia dall'Acquirente Unico. Dal 2007, quindi, tutti potranno servirsi di qualsiasi fornitore e acquistare energia tanto attraverso il Mercato elettrico che con contratti bilaterali.

In secondo luogo, il DPCM 11/5/2004 ha disposto la riunificazione tra proprietà della rete e sua gestione, attraverso la cessione del GRTN a Terna (che, come si ricorderà è controllata da ENEL). Lo stesso DPCM impone a ENEL di non detenere più del 20% del capitale di Terna e, pertanto, una quota del 35% del capitale di quest'ultima dovrebbe essere ceduta alla Cassa Depositi e Prestiti. Quest'ultima operazione, però, è stata recentemente bloccata dall'AGCM, perché rischierebbe di

accentrare in capo alla Cassa Depositi e Prestiti un potere di coordinamento annullando la concorrenza verticale tra ENEL (produttore di energia) e Terna (proprietario e gestore della rete): secondo il piano, infatti, alla fine dell'operazione CDP, controllata dal Tesoro, avrebbe detenuto il 30% di ENEL e il 35% di Terna.

4. Analoghe considerazioni possono compiersi **riguardo al prezzo del gas**, sulla base di un'indagine conoscitiva realizzata congiuntamente da GCM e AEEG nel 2004.

Il differenziale di costo del gas in Italia rispetto ad altri paesi europeo (fino al 20% in più per i consumi industriali, secondo un'indagine Prometeia) appare singolare: in Italia opera di fatto un solo soggetto, l'ENI, che è sia l'unico produttore che il principale importatore di gas, il quale ha costi di approvvigionamento sensibilmente inferiori a quelli di altri operatori e questo anche grazie al calmiere al prezzo delle infrastrutture imposto da AEEG. Di conseguenza, il differenziale di costo del gas dev'essere attribuito quasi esclusivamente a extra-profitti monopolistici di ENI.

La l. 239/2004, prima menzionata, impone anche a ENI di far scendere la sua partecipazione nelle società proprietarie delle reti (Snam rete gas) al di sotto del 20%, ma questa partecipazione potrebbe non essere sufficiente a rendere la gestione della rete indipendente dalle decisioni e dagli interessi di ENI. L'AEEG ha, a tale proposito, proposto di cedere l'intera partecipazione in Snam alla Cassa Depositi e Prestiti e, al contempo, di cedere le partecipazioni nella società che si occupa dello stoccaggio (Stogit) alla Snam stessa.

5. Un discorso a parte meritano **le autostrade**. In questo settore, infatti, lo scostamento tra privatizzazione e liberalizzazione è stato particolarmente marcato. Attualmente, la rete autostradale italiana è gestita per l'86% a pedaggio da 24 società concessionarie, tra le quali la più importante è Autostrade s.p.a., che gestisce il 52,5% del sistema autostradale nazionale (esclusi i raccordi).

Il sistema concessorio delineato dalla l. 498/1992 ha creato evidenti sacche di rendita alle società di gestione, grazie anche alla scarsa deterrenza delle sanzioni per inadempimenti e all'assenza di un'autorità indipendente di controllo, nonostante la rete autostradale rappresenti uno dei più tipici monopoli naturali. Nei cinque anni 1999-2003, infatti, le concessionarie autostradali hanno incassato 16,7 miliardi di euro da pedaggi (al netto di Iva e Fondo di garanzia), ma hanno fatto investimenti per soli 3,7 miliardi. Nel caso della società Autostrade, ad esempio, coi pedaggi verrà anche rimborsato il debito di quasi 8 miliardi col quale "Schema 28" ha acquistato, con l'Opa del 2003, un terzo delle azioni.

6. Dietro molte delle operazioni ora descritte abbiamo visto **la Cassa Depositi e Prestiti**. Essa, infatti, rappresenta ormai un singolare ibrido: per metà banca degli enti pubblici e locali, per metà holding depositaria di partecipazioni strategiche dello Stato.

Il d.l. 269/2003, come si ricorderà, ha trasformato l'originaria Cassa Depositi e Prestiti da ente pubblico in una s.p.a., le cui azioni sono detenute per il 70% dal Tesoro e per il 30% dalle fondazioni di origine bancaria (che per sottoscrivere le azioni hanno ottenuto la garanzia di un alto dividendo privilegiato tutelato dal diritto di recesso).

La Cassa, però, è venuta accumulando progressivamente partecipazioni in imprese strategiche (vedi sopra), le quali pertanto sono in tale maniera indirettamente controllate dal Tesoro. Il problema, rispetto ai settori liberalizzati o in via di liberalizzazione, è che la Cassa dovrebbe detenere partecipazioni sia nelle società che gestiscono le reti (ossia Terna e Snam), sia nei produttori di energia elettrica e gas (ENEL e ENI): se questo avvenisse, come ha rilevato l'AGCM, svanirebbe

l'obiettivo di rendere la gestione delle reti indipendente dai produttori monopolisti e, quindi, si rischierebbe di mettere a repentaglio le prospettive di liberalizzazione del mercato in tali settori.

Più in generale, occorre stabilire in maniera chiara quali saranno gli obiettivi strategici della Cassa, che attualmente mostra una natura ancipite: in parte banca dei comuni, in parte holding pubblica.

7. Cosa resta ancora da vendere? La questione è molto significativa a causa delle difficoltà dei conti pubblici italiani, i quali, come noto, hanno ormai abbondantemente sfiorato i parametri del trattato di Maastricht, cosa che imporrà al nostro paese una manovra di rientro “spalmata” su due anni.

A quanto risulta, il DPEF intende compiere dismissioni da ora al 2007 per 60 miliardi di euro, di cui 15 nel solo 2005. Ci si deve chiedere, quindi, quali partecipazioni azionarie possono essere vendute e, soprattutto, se lo Stato detiene ancora partecipazioni la cui vendita possa fruttare tanto. Secondo il Ministro Urso, dalla cessione del 20% di ENEL e di ENI potrebbero ricavarsi rispettivamente 4,3 miliardi e 8,8 miliardi di euro, mentre la cessione della partecipazione in Finmeccanica dovrebbe far ricavare 600 milioni.

Se queste stime fossero corrette, si arriverebbe a 13,7 miliardi, meno di quanto occorre ottenere nel solo 2005. Inoltre, per le ragioni prima illustrate, potrebbe apparire singolare e antieconomico che lo Stato si privi di partecipazioni in imprese tanto redditizie. Ovviamente rimane aperta la partita delle dismissioni immobiliari.

SCHEDA N. 7: LA FINANZA PUBBLICA LOCALE E IL FEDERALISMO FISCALE

Nel DPEF il Governo ritiene necessario coinvolgere gli enti locali e territoriali nella lotta all'evasione: questo dovrebbe essere realizzato mediante il rafforzamento della collaborazione tra lo Stato e le autonomie, "prevedendo a favore delle autonomie locali una quota parte della maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione." E' evidente che l'idea, suggestiva a parole, è di difficile se non impossibile applicazione: non solo perché i cespiti tributari su cui gravano le imposte erariali e quelle locali sono generalmente diversi, ma anche perché sui tributi erariali sui quali è prevista la compartecipazione e le addizionali di enti locali e territoriali sarà molto difficile determinare – una volta che si sia recuperato parte del gettito dei tributi evasi – quale quota sia attribuibile all'azione dello Stato nel contrasto all'evasione e quale all'intervento delle autonomie.

Il Governo promette di rafforzare e finalizzare alla crescita *il Patto di Stabilità Interno*.

Questo significa innanzitutto che anche la manovra per il 2006 conterrà – ancora una volta ! – norme di modifica delle regole del patto.

Questi continui aggiustamenti, oltre a disorientare gli enti che sono tenuti a rispettare il patto, impediscono una seria programmazione territoriale e sono, di per sé, un ostacolo alla competitività, che, in particolare per la pianificazione degli investimenti, ha bisogno di un "quadro di certezze".

Nel DPEF il Governo, "mantenendo fermo il principio dei tetti di spesa" si propone di:

- o prevedere tetti distinti per la spesa corrente e per quella in conto capitale: "si cercherà di ampliare gli spazi per gli investimenti pubblici locali attraverso l'imposizione di vincoli più stringenti alla spesa corrente" (se questo avverrà "a parità di risorse" la spesa in conto capitale potrebbe, in taluni casi, "spiazzare" la spesa corrente...);
- o favorire le Unioni di Comuni e la produzione di servizi in forma integrata, tenendo conto anche della dimensione dei Comuni e delle esigenze delle piccole isole e delle aree a minoranza linguistica;
- o introdurre nel Patto di Stabilità Interno un sistema di premi e sanzioni che migliori la qualità della spesa, facilitando l'adozione da parte degli Enti di provvedimenti strutturali in diversi settori, quali il trasporto pubblico, i servizi di pubblica utilità, il commercio e vari servizi a domanda individuale.

Quanto al meccanismo dei tetti di spesa (nella finanziaria 2005, per gli enti locali l'11,5% della media del triennio 2001-2003), che ha sostituito il meccanismo che prevedeva la fissazione dell'obiettivo in termini di disavanzo, per molte ragioni si rivela una tecnica di contenimento della spesa molto rudimentale e scarsamente efficace:

- 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 più virtuosi (nel senso che hanno contenuto la spesa) nel triennio 2001-2003 o, quantomeno, quelli che 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;
- come specificato dalla Circolare del Ministero delle Finanze n.4/2005, ai fini della valutazione del rispetto del patto, si tiene conto sia dell’entità degli impegni di spesa, sia dell’entità dei pagamenti effettuati: paradossalmente, proprio le amministrazioni più efficienti, con un indice di “realizzazione” della spesa elevato, che hanno erogato più risorse a fronte di interventi realizzati, rischiano la sanzione per violazione del patto.

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.

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 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. Poiché gli enti locali non hanno difficoltà a contenere la spesa corrente entro certi limiti – sinora hanno, quasi tutti, rispettato il patto di stabilità - l’intero aggiustamento ricadeva necessariamente sulla spesa in conto capitale, che rappresenta la componente più dinamica della spesa delle autonomie locali. Con forti ricadute sul mercato delle opere pubbliche e un’inevitabile rallentamento anche degli appalti in corso (il vincolo colpisce non solo gli impegni ma anche i pagamenti).

Il tetto distinto per la spesa corrente e per quella in conto capitale attenua, ma non risolve, le molte distorsioni del meccanismo che prevede la fissazione di un rigido vincolo alla spesa.

Il proposito di introdurre nel Patto di Stabilità Interno un sistema di premi e sanzioni che migliori la qualità della spesa (facilitando l’adozione da parte degli Enti di provvedimenti strutturali in diversi settori, quali il trasporto pubblico, i servizi di pubblica utilità, il commercio e vari servizi a domanda individuale) appare di difficile applicazione, e va incontro al rischio di “trattare fattispecie uguali in modo diverso e fattispecie diverse in modo uguale”: ad esempio, una città che ha nel sottosuolo molti reperti di interesse archeologico, non ha i medesimi costi e gli stessi vincoli di una città che può procedere in modo spedito con gli scavi della metropolitana !

La questione del **federalismo fiscale** è rinviata, dal DPEF, alla conclusione dei lavori dell’Alta Commissione di studio per il federalismo, che dice il Documento, “costituirà il punto di riferimento per la definizione della normativa che, in sintonia con il nuovo articolo 119 della Costituzione, andrà ad individuare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anche al fine di completare gradualmente il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative”. “Su queste basi” dice il DPEF “potrà essere progressivamente introdotto un nuovo meccanismo che, valorizzando il ruolo di Comuni, Province e Regioni, conformemente al principio di sussidiarietà, dovrà assegnare ai predetti Enti la necessaria autonomia finanziaria, ed in particolare tributaria, superando i tradizionali meccanismi di trasferimenti erariali in favore di nuovi meccanismi perequativi.”

Ricordiamo che l’articolo 1-quinquies del D.L.220 del 2004 ha stabilito il termine del 30 settembre 2005 per la conclusione dei lavori dell’Alta Commissione per il federalismo fiscale: se tale termine non sarà rispettato, la Commissione è sciolta e tutti i suoi membri decadono. Sulla base delle

conclusioni della Commissione, il medesimo decreto ha previsto che il Governo presenti al Parlamento una relazione nella quale deve dare conto degli interventi, anche di carattere legislativo, che intende attivare per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione (diversamente, se la Commissione non ha concluso i lavori entro il termine ed è stata sciolta, il Governo dovrà chiarire al Parlamento le regioni per le quali non si ritiene di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione...)

I conti delle regioni, il patto di stabilità, la spesa sanitaria

Secondo la Corte dei Conti (Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2004) le Regioni nel 2004 hanno rispettato appieno gli obiettivi del Patto di stabilità interno.

Peraltro il complesso delle Regioni ha riscontrato un andamento della spesa superiore alle attese: questa apparente contraddizione si spiega con il fatto che il patto riguarda la spesa corrente non sanitaria.

Ed è proprio la spesa sanitaria la componente più dinamica della spesa: tra il 2000 e il 2004, a fronte di un incremento complessivo della spesa corrente di oltre il 24 per cento in termini di impegni (poco più del 21 per cento in termini di pagamenti) si registra un aumento del 26,8 per cento della spesa sanitaria (i pagamenti crescono del 28%).

Il maggior incremento, in generale, si è registrato nelle categorie di spesa non soggette al patto (tra queste, le spese per funzioni trasferite, per interessi e per interventi comunitari).

In conclusione, secondo la Corte dei Conti le regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti di questa limitata quota di spesa (quella soggetta al patto) dimostrando capacità di recuperare efficienza nelle rispettive gestioni amministrative.

Un'attenzione particolare merita la **spesa sanitaria**.

I costi complessivi delle aziende sanitarie hanno registrato un incremento consistente: tra il 2003 e il 2004 l'aumento è del 7% (poco meno di 6 miliardi in termini assoluti) tra il 2002 e il 2003 l'aumento era stato del 2,5%.

Su questo negativo risultato hanno pesato gli oneri per i rinnovi contrattuali (la spesa per il personale, la voce di maggior rilievo tra i costi del settore, cresce di oltre il 10 per cento); la spesa farmaceutica, che dopo la riduzione registrata tra il 2002 e il 2003 è tornata a crescere a ritmi sostenuti (+10%, in termini di spesa netta, sottratti quindi i ticket e gli sconti delle farmacie).

Il disavanzo cronico della sanità ha ripreso dunque ad aumentare: nel 2003 era di 1,8 miliardi; nel 2004 ha raggiunto i 3,5 miliardi.

Secondo la Corte dei Conti, sono alcune regioni del centro sud che dimostrano una maggiore difficoltà di controllo della spesa: oltre il 65 per cento del deficit evidenziato negli ultimi tre anni è riconducibile a quattro regioni (Campania, Lazio, Sicilia e Sardegna); molto rilevanti risultano le differenze nelle performance ospedaliere (che si misurano in termini di tasso di ospedalizzazione, ricoveri in day hospital, ricoveri inappropriati). Forti sono ancora le differenze in termini di consumi di farmaci: il 90 per cento delle eccedenze di spesa nel 2004 è imputabile a quattro regioni (Lazio, Sicilia, Campania e Puglia).

A fronte delle difficoltà, evidenti, delle Regioni a rispettare il patto del 2001 si colgono però alcuni elementi incoraggianti: in molte regioni vi sono segnali di una progressiva attivazione dei meccanismi di aggiustamento e di una maggiore responsabilità nel controllo della spesa; anche la Corte dei Conti riconosce che progressi certi si sono manifestati nella gestione della spesa farmaceutica.

Il blocco del federalismo: il “cantiere” istituzionale

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.

Nella finanziaria 2002 e in quella del 2004 il Governo, con due distinti interventi, ha cercato di limitare l'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali; un mercato a cui le amministrazioni decentrate hanno fatto ricorso negli ultimi anni in misura crescente: tra il 1999 e il 2003 i debiti verso soggetti esterni alla PA sono cresciuti di poco meno del 50 per cento. In particolare, si è registrata una crescita eccezionale delle emissioni di titoli delle amministrazioni comunali e provinciali, che nel 2004 hanno segnato un incremento di quasi il 55 per cento (anche se tuttora i prestiti continuano a rappresentare poco meno dell'80 per cento del debito complessivo). I titoli regionali hanno riscontrato nel 2004 una crescita minore (+16,6%), peraltro a fine anno questi rappresentavano più del 46% del debito complessivo. A fine luglio è attesa una circolare della Cassa Depositi e Prestiti con la quale la banca di proprietà del Ministero dell'economia e delle Fondazioni bancarie disciplina una nuova funzione ad essa attribuita: la Cassa potrà sottoscrivere Boc, Bor, e Bop, ma non come "presa a fermo" ma come investitore finale. Probabilmente l'intervento punta a ridurre la massa di debito degli enti locali e territoriali verso soggetti esterni alla PA.

Sulla situazione finanziaria degli enti pesano il blocco del federalismo amministrativo; il "congelamento" delle entrate proprie attuato dal Governo Berlusconi; le incertezze derivanti dalla mancata definizione del sistema di finanziamento in attuazione del nuovo testo costituzionale. Sul "blocco" dell'autonomia la Corte è chiarissima: *"In ogni caso il legislatore statale non può sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi in vigore a regioni ed enti locali, né può prevedere trasferimenti vincolati nelle materie di competenza esclusiva regionale e in quelle di legislazione concorrente"*.

Nel 2004 è stata prorogata di un ulteriore anno la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP prevista dalla finanziaria 2003.

La finanziaria 2004 *ha inoltre disposto una norma interpretativa* dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione (previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione approvata dal centrosinistra, che stabiliva che regioni ed enti locali potessero ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento) che ha introdotto una definizione, restrittiva, di investimenti. In conclusione costituiscono investimento solo le operazioni che portano alla realizzazione di opere che rimangono nella disponibilità delle amministrazioni pubbliche; tale limite è apparso così restrittivo rispetto alla prassi amministrativa degli enti che le proteste da questi sollevate hanno determinato una "deroga" al principio del limite di indebitamento, per il finanziamento dei contributi agli investimenti in favore dei privati, introdotta con il DL 168/2004.

Le difficoltà connesse al finanziamento degli investimenti sono accresciute anche dall'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) che ha modificato la disciplina dei limiti di impegno, stabilendo l'obbligo di concorso parziale da parte dello Stato al finanziamento degli oneri derivanti da mutui o altre operazioni finanziarie, nel caso in cui il soggetto beneficiario non appartenga al settore delle pubbliche amministrazioni definito secondo i criteri della contabilità nazionale SEC 95. In sostanza, in base a tale norma, anche le opere pubbliche che beneficiano del contributo dello Stato devono essere sempre realizzate con il coinvolgimento dei capitali privati, in *cofinancing*. A differenza di quanto accadeva prima, il

contributo dello Stato coprirà ora solo parzialmente, e non più interamente, le rate di ammortamento del mutuo contratto da soggetti che non appartengono al settore dell'amministrazione pubblica. E' evidente che, in questo contesto, la banca sarà disponibile a concedere il mutuo in parte coperto dallo Stato solo a queste condizioni: se la banca medesima è interessata a finanziare l'investimento; se, come coobbligato principale, esistono uno o più *partner* privati disposti a partecipare all'iniziativa (ipotesi plausibile solo per talune opere "calde" di natura imprenditoriale che abbiano un *cash-flow* sufficiente a ripagare i prestiti e a remunerare il capitale- difficile immaginare che ci siano queste condizioni per investimenti come le tratte ferroviarie da realizzare nel Mezzogiorno). *E' importante sottolineare che nonostante la limitazione delle spese finanziabili con debito (di cui al DL 168/2004) gli enti decentrati ricorrono in misura crescente alla leva finanziaria esterna, necessaria per compensare la scarsa disponibilità di risorse in conto capitale.*

Nel maggio del 2004 è stato pubblicato il primo DPCM in attuazione del federalismo fiscale di cui al D.Lgs 56 del 2000: alcune regioni hanno presentato istanze di illegittimità e incostituzionalità presso il TAR del Lazio e la Corte Costituzionale, sostenendo che la formula perequativa introdotta dal decreto non fosse adeguata ad assicurare la copertura del fabbisogno sanitario. Poco dopo, il Governo ha deciso di sospendere l'applicazione del D.Lgs.56/2000 (vi è da dire, inoltre, che tale sospensione segue a continui rinvii delle scadenze previste per l'attuazione del federalismo fiscale: rinvii nella determinazione definitiva delle aliquote di compartecipazione; rinvii nella definizione dei DPCM di attuazione per gli anni 2003 e 2004 etc..; senza dire del blocco dell'IRAP e delle addizionali).

Nell'ambito del federalismo amministrativo, l'ennesimo rinvio della trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle regioni per le funzioni ad esse attribuite ha delle implicazioni significative.

Si tratta di importi di rilievo: 4.500 milioni di euro solo nel 2004 (oltre 18.300 milioni tra il 2000 e il 2004) destinate a finanziare settori "strategici" quali il trasporto pubblico locale, che assorbe oltre il 43 per cento delle somme; l'edilizia residenziale pubblica, gli incentivi alle imprese, gli interventi per la viabilità.

Il problema si pone non solo in relazione ai continui ritardi del Governo nella proroga dei trasferimenti che per ora sostituiscono le entrate proprie, ma anche in relazione alla necessità di definire opportunamente i meccanismi di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali: il semplice riferimento alla capacità fiscale, anche integrata con meccanismi perequativi di solidarietà, non consente di tenere conto dei fabbisogni – molto differenziati - nei diversi settori e nelle diverse aree territoriali.

Lo slittamento dei tempi di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie ha, di fatto, impedito agli enti di beneficiare dell'espansione del gettito di alcuni tributi come l'IVA (nell'ipotesi in cui le autonomie avessero potuto beneficiare del gettito derivante dalla compartecipazione a questa imposta). La Corte dei Conti stima approssimativamente questa "perdita" (in realtà un "mancato" gettito) in un valore pari al 9 per cento delle somme trasferite (il calcolo è stato fatto in relazione alle entrate dell'ultimo biennio).

Appare necessario sottolineare che il blocco dell'autonomia fiscale degli enti si ripercuote negativamente non solo in termini di risorse, ma anche sulla "responsabilità e capacità gestionale" degli enti tutti.

Non solo alle autonomie è così preclusa la possibilità di accrescere il gettito e la manovra sulle spese in relazione alle entrate; ma anche l'utilizzo della leva fiscale per ridistribuire il carico tributario in relazione all'esigenza di agevolare settori o categorie economiche particolari, anche mediante migliori servizi.

A distanza di oltre otto anni dai primi trasferimenti di funzioni, l'autonomia piena degli enti appare ancora tutta da definire.

L'indeterminatezza legislativa investe tutti i "nodi" cruciali dell'autonomia degli enti: sistema perequativo, regole di bilancio, patto di stabilità, sistema fiscale decentrato, finanziamento delle

funzioni trasferite. Oltre a perpetuare i meccanismi di “dipendenza” finanziaria degli enti, ne riduce la capacità gestionale, la responsabilità amministrativa, la capacità di programmazione economica e finanziaria e quindi anche la capacità di contribuire alla competitività del sistema.

La situazione è destinata a divenire sempre più complessa in relazione alla pronuncia della Corte di Giustizia europea che ha dichiarato l'IRAP incompatibile con le norme comunitarie. Non solo si pone il problema di come sostituire il gettito IRAP, *ma occorre nuovamente ripristinare l'autonomia fiscale regionale, inevitabilmente compressa dalla soppressione, anche se graduale, del tributo.*

Gli enti locali, il patto di stabilità, gli equilibri di bilancio

La Corte dei Conti effettua un monitoraggio sul patto di stabilità su un campione di 1015 comuni e 96 province; tra i comuni sono rappresentati l'insieme di quelli tra 8.000 e 60.000 abitanti e i comuni sopra i 60.000 abitanti.

Dall'analisi della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2004 emergono alcuni elementi significativi sull'andamento della finanza locale.

Secondo la magistratura contabile *“I dati di contabilità nazionale e quelli di cassa finora osservati indicano, per tutti gli enti territoriali, un andamento della spesa superiore alle attese”.*

Un risultato che spinge a guardare con attenzione ai meccanismi di controllo, della spesa, in primo luogo il patto di stabilità interno.

Come già visto per le Regioni, anche per le Province e per i Comuni i risultati del patto sono positivi.

Sia per i comuni oltre i 60.000 abitanti che per i comuni di minori dimensioni la spesa corrente cresce in misura contenuta; le entrate tributarie ed extratributarie crescono del 3,8% (del 2,8% per i comuni minori); forte è l'incremento dei proventi per concessioni edilizie e sanzioni amministrative (+10,5%). In netta riduzione risultano però i trasferimenti correnti e in conto capitale.

La crescita della spesa è da mettere in relazione alla crescita dei redditi da lavoro dipendente (+11%), dei consumi intermedi (+2,5%), della spesa per interessi (+2,9%). I pagamenti registrano una forte accelerazione delle erogazioni in conto capitale (+9,6%).

Quanto alle spese in conto capitale, la scarsità di trasferimenti e la limitazione delle spese finanziabili con debito (di cui al DL 168/2004) ha indotto gli enti decentrati a ricorrere in misura crescente al mercato dei capitali: tra il 1999 e 2003 i debiti verso soggetti esterni alla pubblica amministrazione sono cresciuti di poco meno del 50 per cento. Lo stock di debito ha raggiunto a fine 2004 i 75.650 miliardi di euro con una crescita del 7,3%.

E' importante cogliere le differenze tra le diverse tipologie di enti:

- *l'incremento di debito delle amministrazioni comunali e provinciali (+7,5%) è determinata in larga parte dalla crescita delle emissioni di titoli il cui importo ha registrato, nel 2004, un aumento di quasi il 55 per cento. Peraltro i prestiti continuano ad essere poco meno dell'80% del debito complessivo;*
- *diversa la situazione delle Regioni, che a fronte di una crescita dell'8,7% del debito nel 2004, hanno già il 46% del debito complessivo rappresentato da titoli.*

La Corte dei Conti manifesta preoccupazione per la forte espansione negli enti territoriali dei c.d. “contratti derivati”. Questi, secondo la Corte, a fronte di un obiettivo di riduzione del costo del debito, possono esporre gli enti a rischi che eccedono il guadagno ottenuto nel breve periodo.

Proprio l'espansione dei debiti verso soggetti esterni alla pubblica amministrazione ha indotto il Governo a prevedere, con una circolare della Cassa Depositi e Prestiti, che questa possa, come “investitore finale” sottoscrivere Boc, Bop e Bor (e quindi non come intermediario, come fanno le banche, ad esempio, nella “presa a fermo” quando acquistano i titoli da un ente e si occupano della ricollocazione del prestito sul mercato).

SCHEDA N.8: MEZZOGIORNO: VUOTO A PERDERE?

1. Le politiche per le aree sottoutilizzate del Governo: né competitività né crescita

Secondo il rapporto SVIMEZ, presentato di recente, nel 2004 il PIL del Mezzogiorno è cresciuto dello 0,8%, a fronte di una crescita media dell'Italia dell'1,2%.

Se si esclude il 2000, erano sette anni che la dinamica di crescita del Mezzogiorno non era inferiore a quella del resto del Paese.

La caduta del prodotto nell'industria, il rallentamento del terziario, si accompagnano alle difficoltà del settore degli alberghi e dei pubblici esercizi (dove la crescita è stagnante anche a causa della riduzione dei consumi interni) del settore dell'intermediazione creditizia e del settore del commercio, che risentono della riduzione dei consumi alimentari e di vestiario.

Quanto al mercato del lavoro, il dato complessivo del 2004 conferma, per il secondo anno consecutivo, una profonda divaricazione nell'andamento dell'occupazione nelle due aree: nel Centro-Nord, pur in un contesto di rallentamento di crescita dell'economia, il numero delle persone occupate è aumentato di 187 mila unità, pari all'1,2%, mentre si è ridotto di circa 23 mila unità nel Mezzogiorno.

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 (tra l'altro, nell'ultimo biennio nel Centro-Nord l'occupazione è aumentata di oltre mezzo milione di unità).

Nel 2004 l'input di lavoro, misurato nella contabilità nazionale dalle unità standard di lavoro, secondo le stime SVIMEZ, è aumentato nel Centro-Nord dell'1,2%, raddoppiando l'incremento registrato nel 2003 (0,6%), e diminuito nel Mezzogiorno (-0,2%), con una flessione più ampia di quella già registrata l'anno precedente. E questo nonostante il positivo andamento della produttività dell'area: nel periodo 1996-2004 la produttività è aumentata al Sud cumulativamente del 9,4%, quasi il doppio dell'incremento nel resto del Paese (4,6%).

L'impegno della popolazione attiva in termini di produttività non è sufficiente a colmare il divario territoriale in termini di ricchezza pro capite: nel 2004 il PIL per abitante del Mezzogiorno si è commisurato in 15.950 euro, valore pari al 59,6% di quello rilevabile nel Centro-Nord (26.750 euro). Il divario di prodotto per abitante si mantiene dunque superiore ai quaranta punti percentuali, cui corrisponde in termini monetari una differenza di oltre 10.000 euro.

Il leggero 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.

Significativo appare anche il confronto tra l'andamento dei consumi finali nelle due aree del Paese: la crescita rallenta dall'1,7% del 2003 allo 0,9% nel Mezzogiorno, mentre rimane pressoché costante nel Centro-Nord (dall'1,2% all'1,1%). 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: 0,8% rispetto al 3,0% del 2003; nel centro-nord si è "solo" dimezzata: 0,7% dopo l'1,7% del 2003) che si unisce al deciso rallentamento della spesa delle famiglie meridionali che hanno dovuto ridurre quella per consumi primari e non durevoli, con un incremento complessivo dei consumi pari all'1%, inferiore all'1,2% del 2003; nel Centro-Nord la crescita è stata invece maggiore che nell'anno precedente (1,3% rispetto all'1,1%). Apparentemente, nel 2004 la ripresa degli investimenti è stata di intensità analoga in entrambe le ripartizioni: 2,1% nel Mezzogiorno e 2% nel Centro-Nord; c'è da dire che il Centro-Nord proveniva da un anno di profonda caduta dell'accumulazione (-2,3% nel 2003), a fronte di una sostanziale stagnazione al Sud (-0,1%).

Appaiono però rilevanti le differenze tra le due aree se si considerano le principali componenti degli investimenti: nel Mezzogiorno la componente di gran lunga maggioritaria è stata quella degli investimenti in costruzioni, che sono aumentati nel 2004 del 4,1%, a fronte di appena lo 0,4%

registrato dagli investimenti in attrezzature e macchinari. Nel resto del Paese gli investimenti in costruzioni sono cresciuti del 2,7%, quelli in macchinari dell'1,5%, con una differenza molto meno marcata.

L'andamento degli investimenti nel 2004 risulta comunque ben al di sotto delle dinamiche tendenziali che hanno caratterizzato le due aree negli anni dal 1995 in poi. In particolare, l'andamento segnato lo scorso anno dagli investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto nel Mezzogiorno appare ancora notevolmente inferiore a quello storico (4,4%), pur rappresentando un'inversione di tendenza rispetto all'andamento negativo dei due anni precedenti (nel biennio 2001-2002).

2. Il Mezzogiorno nel DPEF

Nel Documento di Programmazione, molto carente appare l'analisi delle difficoltà meridionali: in poche righe, premettendo "che la difficile fase congiunturale in atto coinvolge tutte le aree del paese" (ma, abbiamo visto, in misura ben diversa!) e che "le previsioni per il 2005 per il mezzogiorno indicano un andamento del PIL sostanzialmente prossimo a quello dell'Italia" il Governo si limita ad osservare che, negli ultimi sei mesi, "sono risultati negativi nel sud l'andamento dell'occupazione ed i flussi turistici" e che "segnali positivi provengono, invece, dalla ripresa delle esportazioni al netto dei prodotti petroliferi e dall'arresto del deterioramento del clima di fiducia degli imprenditori".

E' importante precisare che, se è vero che le esportazioni hanno presentato nel 2004 una dinamica positiva in tutte le regioni del Mezzogiorno, tranne che in Basilicata (-17,5%), che ha risentito fortemente della crisi del mercato dell'auto, i risultati positivi sono da attribuire essenzialmente a regioni come la Sardegna (+15,4%), soprattutto per le vendite di prodotti petroliferi raffinati, e l'Abruzzo (+12,5%).

Nonostante i dati del paragrafo 1 mettano in evidenza il 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 attende risultati significativi: "dal nuovo ruolo delle banche in un quadro di incentivi riformati; dall'accelerazione delle opere infrastrutturali per il Sud; dall'introduzione di una fiscalità di vantaggio; dal programma di attrazione degli investimenti gestito da Sviluppo Italia; con funzioni di agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa."

Si tratta di misure introdotte con la Finanziaria 2005 e con il cosiddetto "Piano d'Azione" (D.L.35 e A.C.5736).

Alcuni interventi meritano considerazioni nel dettaglio.

o Gli interventi per lo sviluppo inseriti nella Legge Finanziaria

La deduzione IRAP per i nuovi assunti

La finanziaria 2005 ha previsto la deduzione dall'imponibile IRAP del costo dei nuovi assunti a tempo indeterminato per un importo non superiore a 20.000 € per ciascun nuovo assunto incrementale su tutto il territorio nazionale; nelle regioni del Mezzogiorno Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, e nelle zone ammissibili alla deroga 87.3.c del Centro Nord (comprese quindi le sole zone ammissibili di Abruzzo e Molise) l'importo deducibile è elevato a 40.000 €.

Tale deduzione corrisponde ad un risparmio fiscale di circa 70 € mensili per nuovo assunto in tutto il paese, e di 140 nel Mezzogiorno e nelle aree ammissibili del Centro Nord. Trattandosi di un aiuto, l'entrata in vigore è subordinata all'approvazione da parte della Commissione Europea. E' questo il primo esempio di "fiscalità di vantaggio" di cui parla il Governo, legata alle nuove assunzioni, che in parte riprende il Progetto Mezzogiorno approvato dalle Associazioni imprenditoriali e dalle Organizzazioni sindacali il 2 novembre del 2004. La stessa Confindustria lamenta "l'esiguità dello sconto fiscale e la contenuta differenza tra Mezzogiorno e resto del paese rispetto ad altri strumenti di sostegno (come ad esempio il bonus occupazione)."

Il Fondo di rotazione per gli incentivi alle imprese

La Legge Finanziaria ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti il fondo rotativo per la trasformazione degli incentivi da aiuti in conto capitale in prestiti agevolati che assumono la forma della partecipazione, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale.

Le risorse attribuite a questa misura appaiono adeguate solo per il primo anno (6 Miliardi di €, a valere sulle risorse del risparmio postale).

E' importante inoltre sottolineare che la copertura delle spese per gli interessi sui prestiti agevolati è posta a carico del Fondo Aree Sottoutilizzate (per le Leggi "territorializzate") e del Fondo Unico per gli incentivi alle imprese (per le leggi valide su tutto il territorio nazionale): la spesa autorizzata è pari ad 80 milioni di € per l'anno 2005 e di 150 Milioni di € per gli anni a partire dal 2006.

Non sono pertanto messe a disposizione nuove risorse per finanziare il nuovo strumento, ma si fa riferimento ad economie su stanziamenti già esistenti.

Senza dire che vi è grande incertezza su tutti gli aspetti "operativi" della misura (tasso di interesse agevolato, criteri dei rimborsi, durata massima del piano di rientro, quota di incentivo in conto capitale delle diverse Leggi a cui si applicherebbe, criteri delle istruttorie), tutti rinviati a successivi provvedimenti.

Ad un ulteriore decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze è rinviata la determinazione della possibilità di accompagnare una garanzia dello Stato ai prestiti concessi dal Fondo.

Da notare che la trasformazione dell'incentivo da conto capitale in prestito agevolato potrà riguardare anche progetti di investimento già in corso, purché l'impresa agevolata manifesti formale opzione in tal senso, non sia stata ancora presentata richiesta di erogazione relativa all'ultimo stato di avanzamento e non siano stati adottati provvedimenti di revoca totale o parziale (sembra difficile che, nonostante le aspettative del Governo, molte imprese già beneficiarie di un aiuto in conto capitale scelgano di trasformare la parte residua dell'aiuto in prestito agevolato).

Nuovo strumento per l'attrazione degli investimenti

Sviluppo Italia è stata autorizzata dalla finanziaria 2005 a concedere agevolazioni per attrarre investimenti nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e del Centro Nord.

Le agevolazioni saranno erogate in varie modalità:

- a) un contributo in conto interessi relativo a mutui (della durata di 5-10 anni) che possono coprire fino al 50% degli investimenti ammissibili;
- b) un contributo in conto capitale fino al 20% degli investimenti ammissibili;
- c) partecipazioni temporanee al capitale sociale, da parte della stessa Sviluppo Italia, fino al 15% del capitale sociale delle imprese interessate.

Il cumulo delle diverse forme di agevolazione non può ovviamente essere superiore al massimale di intensità di aiuto fissato dalla Unione Europea.

Il finanziamento dello strumento è posto a carico del Fondo Aree Sottoutilizzate, mentre il dettaglio sulle procedure di assegnazione delle risorse, sul finanziamento a carico del Fondo e sulle condizioni di erogazioni delle agevolazione sono rimandate ad una successiva Delibera CIPE. E' bene precisare che non si tratta di una nuova misura, ma dell'estensione del campo di applicazione dell'unico strumento di agevolazione gestito da Sviluppo Italia di questo tipo, ovvero della Legge 181/89 per la deindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica (già estesa dalla Delibera CIPE del 23/12/2003 anche ad ulteriori aree di crisi settoriale) ed in una modifica, finalizzata esclusivamente all'attrazione degli investimenti, delle sue modalità di funzionamento. Attualmente infatti, l'intervento agevolato dalla Legge 181 consiste in un contributo a fondo perduto che può arrivare:

o al Centro Nord fino al 25% degli investimenti ammissibili

o al Sud fino al 40% degli investimenti ammissibili.

Le iniziative localizzate nel Sud possono, inoltre, usufruire di finanziamenti agevolati di durata massima decennale fino al 30% degli investimenti ammissibili. La concessione del contributo a fondo perduto e dei finanziamenti è subordinata all'assunzione di una partecipazione temporanea di minoranza al capitale sociale della società beneficiaria da parte di Sviluppo Italia.

In ogni caso è necessario che i soci della beneficiaria apportino mezzi propri (capitale sociale) pari al almeno il 30% dell'investimento. Le agevolazioni sono erogate sulla base dello stato di avanzamento lavori. Poiché la finanziaria non cita esplicitamente la Legge 181/89, si tratta di un regime di aiuto "nuovo" che pertanto, come specifica lo stesso articolo, necessita della preventiva approvazione da parte della Commissione Europea.

Con questa misura Sviluppo Italia, come Agenzia, può gestire in maggiore autonomia tutto il processo di attrazione degli investimenti, dalla ricognizione di aree ed investitori, al marketing territoriale fino all'accompagnamento dell'investitore e all'erogazione delle agevolazioni. Fino ad oggi questo non era possibile in quanto il Contratto di Localizzazione prevede l'utilizzo del Contratto di Programma (strumento la cui approvazione dipende dal Ministero delle Attività Produttive) come modalità attraverso cui erogare l'incentivo.

E' importante ricordare che ad oggi ancora nessun Contratto di Localizzazione risulta sostanzialmente avviato.

Inoltre, anche se la procedura del Contratto di Localizzazione rimane formalmente (e sostanzialmente) operativa, si prevede la possibilità che tutto il processo di attrazione e localizzazione sia affidato ad un soggetto terzo rispetto alla Pubblica Amministrazione (in questo caso Sviluppo Italia) non tenuto (se non per gli obblighi verso l'azionista), al confronto con le Amministrazioni centrali e con le Organizzazioni di rappresentanza degli interessi.

Con questa misura introdotta dalla Finanziaria il Governo ha dato avvio alla riforma degli incentivi alle imprese, prevedendo una progressiva sostituzione dei contributi in conto capitale con i contributi in conto interesse.

o *Il Piano d'azione per lo sviluppo*

Il Piano d'azione per lo sviluppo presentato dal Governo si articola in due provvedimenti: il Decreto Legge 35 del 14 marzo 2005, convertito in Legge dalla L.80/2005 (contenente le misure urgenti), ed un Disegno di Legge (AC 5736) contenente le misure non aventi carattere di urgenza.

Le principali misure del Piano per lo sviluppo che riguardano il Mezzogiorno

Tra le misure contenute nel Piano, alcune in particolare si segnalano per il possibile impatto sull'economia meridionale: il rafforzamento della fiscalità di vantaggio mediante la deduzione delle nuove assunzioni dall'imponibile IRAP; il riordino degli incentivi della Legge 488 e dei regimi collegati; la Dichiarazione di Inizio Attività (DIA) attraverso la quale semplificare

gli adempimenti amministrativi per l'esercizio dell'attività d'impresa.

Il rafforzamento della Fiscalità di vantaggio

Il decreto 35 ha introdotto ulteriori modifiche alle misure sulla fiscalità di vantaggio per i neo assunti nelle aree sottoutilizzate già previste nella Legge Finanziaria: in particolare, le deduzioni IRAP per i nuovi assunti aggiuntivi (20.000 €) sono quintuplicate nel Mezzogiorno (100.000 €) e sono triplicate nel Centro Nord (60.000).

Il risparmio d'imposta sarà pari, per i periodi d'imposta 2005 –2008, a 4.250 euro all'anno nel Mezzogiorno (350 euro al mese) a fronte dei 1.700 euro all'anno (140 euro al mese) concessi in base alla formulazione precedente. Nelle aree sottoutilizzate del Centro Nord il risparmio fiscale passa da 140 a 210 € al mese, pari a 2.520 € annui (rispetto ai 1700 previsti dalla Finanziaria).

La sorpresa è che per finanziare la misura, è stato ridotto di 470 Milioni di € nel triennio lo stanziamento del Bonus occupazione destinato al solo Mezzogiorno, (!!) il quale dà diritto ad un credito fino a 5400 euro annui nelle sole regioni meridionali.

La stessa Confindustria ha fatto osservare:

-in primo luogo, viene ridotta di 470 milioni di € la dotazione di uno strumento (Bonus occupazione) destinato al solo Mezzogiorno per finanziare una misura rivolta anche alle aree sottoutilizzate del Centro Nord, senza che ci sia vincolo di destinazione delle risorse (in linea teorica, le assunzioni potrebbero avvenire tutte al Centro Nord);

-in secondo luogo, si propone un moltiplicatore (con un rapporto 3 a 5) che non rispecchia il differenziale degli esistenti strumenti di aiuto all'occupazione. Per fare un esempio, lo stesso bonus occupazione (articolo 7 della legge n.388/2000), che è peraltro lo strumento dal quale sono tratte le risorse per finanziare le deduzioni IRAP, è infatti riconosciuto in misura quadrupla nel Mezzogiorno (400 euro mensili per nuovo dipendente, a fronte di 100 euro mensili sul resto del territorio).

- infine, l'intera misura dovrà rispettare le disposizioni del Regolamento comunitario in materia di aiuti di Stato all'occupazione e della futura Carta degli aiuti regionali 2007-2013. Di conseguenza, la deduzione IRAP verrebbe ad essere limitata alle:

□ assunzioni di categorie svantaggiate (come definite dal Regolamento 2204/02: giovani under 25, diplomati o laureati da non più di due anni in cerca della prima occupazione, disabili, donne in aree con tassi di disoccupazione superiori alla media UE etc);

□ assunzioni di disoccupati, o di persone che non hanno mai avuto un'occupazione o che sono in procinto di perderla, che garantiscano un incremento netto di occupazione mantenuto per almeno 2/3 anni.

La fruizione della deduzione da parte delle imprese risulta quindi sottoposta a molteplici condizioni. Oltretutto appaiono modeste le risorse messe a disposizione, soprattutto in considerazione del fatto che la fiscalità di vantaggio avrebbe dovuto in un certo senso "compensare" la riduzione degli incentivi in conto capitale. Inoltre, l'intenzione del Governo di intervenire sull'IRAP per tutto il territorio nazionale per effetto della decisione della Corte di Giustizia Europea potrebbe annullare gli effetti differenziali per il Mezzogiorno che tale misura (che deve peraltro essere approvata dalla Commissione

Europea) dovrebbe determinare.

La riforma degli incentivi concessi dalla Legge 488 e dai regimi collegati (patti territoriali, Contratti d'Area e Contratti di Programma).

Questi i principi "cardine" della riforma degli incentivi:

1) il contributo in conto capitale deve essere di importo uguale o inferiore al

finanziamento con capitale di credito, composto per pari importo da finanziamento agevolato e finanziamento bancario ordinario (inutile dire che saranno favorite le imprese, che, anche dal punto di vista territoriale, avranno più facile accesso al credito e quindi le imprese del Centro-Nord);

2) il finanziamento bancario ordinario è requisito necessario del finanziamento agevolato: lo concede la stessa banca che fa l'istruttoria o una delle banche presenti nell'elenco dei soggetti autorizzati (è evidente il conflitto d'interesse: la banca, se intende concedere il credito, tenderà a dare una valutazione positiva);

3) il finanziamento agevolato ha tasso non inferiore a 0,50% ma non c'è limite superiore;

4) il CIPE deve fissare criteri e modalità di erogazione del finanziamento agevolato e quindi, nell'incertezza, si crea un'inevitabile freno agli investimenti;

5) la differenza tra tasso di interesse e tasso agevolato è a carico delle autorizzazioni di spesa delle leggi da riformare (quindi anche delle autorizzazioni di spesa già decise) non ci sono risorse aggiuntive;

6) gli indicatori per la formazione delle graduatorie (da determinare) dovranno essere limitati nel numero, pienamente verificabili e tali da premiare il minore ricorso al contributo in conto capitale. La gara fra le domande si svolgerà, pertanto anche (e probabilmente soprattutto) sulla minore richiesta di contributo in conto capitale, diminuendo ulteriormente il livello di aiuto effettivo per il Mezzogiorno;

7) tutti gli aspetti attuativi sono rinviati al Decreto del Ministro Attività Produttive (60gg dopo l'approvazione del Decreto), e soprattutto il rapporto massimo fra contributo in conto capitale e finanziamento con capitale di credito, in proporzioni non determinate (ma il contributo in conto capitale dovrà essere inferiore o uguale al finanziamento creditizio, a sua volta composto per pari importo da finanziamento agevolato e finanziamento bancario ordinario);

8) la dotazione di tutte le Leggi in questione è pari a 750 Milioni di €; sembra difficile che questa sia in grado di attivare un volume di investimenti pari a quello attivato, in media, nel 2003 e nel 2004;

9) le nuove disposizioni non si applicano ai bandi già emessi.

Le risorse "risparmiate" con la modifica della Legge 488 vengono destinate prevalentemente alle infrastrutture della Legge Obiettivo ricadenti nelle aree sottoutilizzate.

Le risorse rese in tal modo disponibili sono pari a 750 Milioni di € nel triennio (la Relazione di accompagnamento del Decreto Legge parla chiaramente di "risparmio atteso dall'attuazione della norma").

La Confindustria fa notare che in sede di riparto delle risorse per le aree sottoutilizzate, l'accantonamento da cui dovrebbero essere tratte queste risorse era stato operato "con particolare attenzione agli incentivi in corso di riforma, ai progetti pilota di incentivazione e alla banda larga": di fatto, -conclude l'Associazione degli imprenditori - "si tratta di una sottrazione di risorse al sostegno del sistema produttivo, prima di tutto meridionale."

La semplificazione amministrativa per le imprese

Nel Piano per lo Sviluppo si prevede, quale semplificazione amministrativa, la Dichiarazione di Inizio attività (anche questa tratta dall'Accordo sul Mezzogiorno Sindacati-Confindustria) mediante la quale tutti gli atti, le autorizzazioni e i certificati necessari per l'esercizio dell'attività d'impresa sono sostituiti, appunto, con una Dichiarazione di Inizio delle Attività. Si estende inoltre l'ambito di applicazione del silenzio assenso (rispetto alle prime versioni del decreto nel testo approvato alla fine sono stati inserite tra le amministrazioni i cui atti sono esclusi l'amministrazione delle finanze e i beni Culturali).

La Confindustria ha sottolineato alcuni elementi di incertezza, riguardo il reale campo di applicazione della DIA, che potrebbero scoraggiare l'effettivo utilizzo dello strumento, "il quale"

dice Confindustria “andrebbe migliorato limitando i margini di discrezionalità della PA. In particolare per quanto riguarda il silenzio assenso, resta la possibilità che le forme di autotutela previste vengano utilizzate in maniera generalizzata dalle amministrazioni, per porsi al riparo da eventuali responsabilità.”

Il sostegno agli investimenti delle imprese

Il Decreto convertito nella Legge 80/05 autorizza anche le imprese che hanno delocalizzato all'estero e che vogliono tornare ad investire in Italia ad accedere alle agevolazioni del Contratto di Localizzazione gestito da Sviluppo Italia.

Non si capisce quali siano le imprese beneficiarie dell'intervento: occorrerebbe cioè chiarire se in tale categoria possano essere ricomprese tutte le società industriali ubicate fuori dal territorio nazionale, o fuori dall'Unione Europea e, soprattutto, se vi sono ricomprese anche le società partecipate da holding finanziarie di diritto italiano.

Lo stesso decreto 35 ha modificato il Fondo rotativo per le imprese recentemente costituito dalla Legge Finanziaria, prevedendo la destinazione di una quota del 30% della dotazione del Fondo al sostegno di attività, programmi e progetti di ricerca e sviluppo delle imprese da realizzare anche (ma non necessariamente) congiuntamente a soggetti della ricerca pubblica. Sono considerati prioritari gli interventi finalizzati all'innovazione.

Infine, l'ambito di operatività del Fondo viene esteso anche alla realizzazione dei corridoi multimodali europei 5, 8 e 10 e le reti ad essi collegate, alla realizzazione di piattaforme tecnologiche e logistiche e alla rivalutazione del sistema portuale delle aree sottoutilizzate. Il Fondo rotativo, che non viene rifinanziato, viene surclassato dalle molteplici funzioni; è evidente che le risorse del Fondo non sono sufficienti a soddisfare tutti i compiti affidati: si rischia in tal modo – nota Confindustria - di mettere in dubbio anche l'originaria funzione di sostegno al sistema produttivo del Fondo. Lo stesso Servizio studi della Camera dei Deputati mette in evidenza che il Governo deve garantire che “tale ampliamento non pregiudichi il finanziamento delle altre finalità già previste a legislazione vigente”.

Il decreto 35 assegna al CIPE la programmazione e il coordinamento degli interventi in favore dei distretti e dei settori produttivi; il CIPE viene costituito in "Comitato per lo Sviluppo" e potrà utilizzare, per finanziare gli interventi, anche gli strumenti della Programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti d'Area, Contratti di Programma). Per finanziare gli interventi si fa ricorso, ancora una volta, alle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate e a quelle del Fondo rotativo per le imprese.

Questa misura costituisce un ulteriore ridimensionamento delle funzioni del MAP (indebolite anche in altri articoli del provvedimento) e un riposizionamento (attraverso il CIPE) di gran parte delle attività di programmazione presso il Ministero dell'Economia: in altri articoli del provvedimento, infatti, si riportano al CIPE competenze relative all'attrazione degli investimenti, alla ristrutturazione urbana, agli interventi per le imprese in difficoltà.

Mentre si fa un solenne annuncio del ruolo di Sviluppo Italia quale agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (che può, per questo, utilizzare il Contratto di Localizzazione e le relative risorse assegnate dal CIPE), per coordinare e sviluppare le iniziative di attrazione di investimenti e di persone di alta qualifica nel Paese (con particolare attenzione alle aree sottoutilizzate di Mezzogiorno e Centro Nord) il CIPE viene costituito come Comitato per l'attrazione delle risorse in Italia (va ricordato che attualmente l'attività di attrazione viene coordinata dal Ministero delle Attività Produttive).

Nel decreto 35 sono stati ampliati i margini per la concessione di incentivi all'autoimprenditorialità ed all'autoimpiego da parte di Sviluppo Italia, sia per l'accresciuta possibilità di finanziare

ampliamenti aziendali, sia mediante attenuazione del vincolo che imponeva che le società proponenti fossero formate esclusivamente da soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni (la dizione viene sostituita con “composte prevalentemente...”).

Gli interventi per le imprese in difficoltà, con una modesta dotazione finanziaria di 35 Milioni di €, sono affidati, per la valutazione e l'attuazione, a Sviluppo Italia, con criteri e modalità da definire con Delibera CIPE.

Sempre in tema di crisi industriali, si specifica che i singoli comuni dei territori a cui viene estesa l'operatività della Legge 181 /89 da parte della Legge Finanziaria 2005 devono essere individuati da un Decreto del Presidente del Consiglio sulla base dell'esistenza di accordi di deindustrializzazione esistenti tra Governo, Enti territoriali e parti economiche e sociali. In particolare, l'operatività della Legge si estende alle aziende operanti in aree di crisi del comparto degli elettrodomestici. Per realizzare gli interventi di deindustrializzazione (su tutto il territorio), viene concesso un contributo straordinario a Sviluppo Italia di 50 Meuro per il 2005, 50 per il 2006, 85 per il 2007 e 65 per il 2008, con l'ennesima, conseguente riduzione della dotazione del Fondo Aree Sottoutilizzate di 250 Milioni di € in 4 anni.

Il Fondo rotativo di innovazione tecnologica di cui all'art. 14 della legge 46/82 può concedere agevolazioni a favore dei programmi finalizzati allo svolgimento di attività di sviluppo precompetitivo. In particolare, si stabilisce che una quota non inferiore al 30% delle risorse di tale Fondo è destinata alla concessione di agevolazioni per attività di sviluppo precompetitivo realizzate da PMI localizzate nelle Regioni del Mezzogiorno (aree con deroga 87.3.a del Trattato).

L'operazione del Governo appare velleitaria: il Fondo di cui alla legge 46, pur disponendo di risorse cospicue (1,375 mld di euro al 30 novembre 2004) risulta ampiamente utilizzato e le risorse disponibili appaiono insufficienti rispetto alle competenze attuali. Non si vede come possa essere utilizzato per ulteriori finalità. Secondo stime del MCC, che effettua l'attività di valutazione sui progetti finanziati dal Fondo, sarebbe necessario – confermando le competenze attuali – un rifinanziamento di almeno 500 milioni di euro all'anno. Prevedendo la possibilità di finanziare anche incentivi sotto forma di contributi in conto interessi, questo consentirebbe di allinearsi agli obiettivi di Lisbona (3% del Pil destinato all'innovazione e alla ricerca) e di incrementare, come richiesto dall'Accordo, la quota di finanziamento privato a sostegno della ricerca e dell'innovazione. Occorrerebbe poi estendere le garanzie del Fondo Bersani di cui al decreto Stanca anche ai progetti innovativi di media grande dimensione.

Il decreto 35 ha incrementato per l'anno 2005 il Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio (Legge 350/2003) di un importo pari a 100 milioni di euro: Sviluppo Italia è autorizzata ad utilizzare le risorse di tale Fondo per sottoscrivere ed acquistare quote di capitale di imprese produttive che presentino nuovi programmi di investimento finalizzati ad introdurre innovazioni di processi, prodotti o servizi con tecnologie digitali, o quote di minoranza di fondi mobiliari chiusi che investono in tali imprese.

In tema di infrastrutture, non vi sono, nel decreto 35, provvedimenti di accelerazione nell'esecuzione dei lavori e per la risoluzione delle controversie tra Amministrazioni.

Agli interventi per lo sviluppo infrastrutturale, il decreto, come ricordato prima, destina prioritariamente le risorse derivanti dalla riforma degli incentivi. Al fine di utilizzare al meglio queste risorse e le altre a disposizione delle infrastrutture strategiche, si fa ricorso a commissari straordinari, con funzioni di indirizzo e coordinamento in caso di ritardi ed impedimenti nell'esecuzione delle opere (è in sostanza, un'implicita ammissione del fallimento delle procedure di accelerazione e semplificazione introdotte dalla legge Obiettivo).

Tra l'altro, si prevede di impiegare le risorse degli enti previdenziali pubblici, destinate ad investimenti immobiliari, anche alla realizzazione di infrastrutture, tramite la finanza di progetto. Importante è la previsione, introdotta dal decreto 35, che gli interventi per la realizzazione delle infrastrutture per la banda larga possano essere realizzati in tutte le aree sottoutilizzate (non quindi nel solo Mezzogiorno). Il programma di infrastrutturazione è attuato dal Ministero delle

Comunicazioni per il tramite della società Infrastrutture e Telecomunicazioni per l'Italia s.p.a (Infratel Italia) del gruppo Sviluppo Italia s.p.a.

Infine, lo stesso decreto 35 per la competitività (sic!) riduce la dotazione del Fondo Aree Sottoutilizzate di 10 milioni di € per il 2005, 10 milioni di € per il 2006 e 30 milioni di € per il 2007 (per un totale di 50 milioni di € nel triennio) per finanziare gli interventi per le Olimpiadi invernali di Torino 2006: la cosa importante da sottolineare è che, per il 2005, per effetto di questa riduzione, si abbassa di ulteriori 10 milioni di € il tetto imposto dalla Finanziaria 2005 alla spesa del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Sempre con una riduzione della dotazione del FAS sono finanziate le spese di gestione della miniera del Sulcis, quantificate in 15 milioni di € per il 2005 e 15 milioni di € per il 2006.

Va segnalato che, in particolare che per il 2005, queste riduzioni comportano una ulteriore riduzione del tetto posto alla spesa del Fondo Aree Sottoutilizzate dalla Finanziaria 2005, ora pari a 6.475 Milioni di €, tenuto conto anche della citata riduzione per finanziare gli interventi per i giochi invernali di Torino.

Gli effetti finanziari dei provvedimenti per lo sviluppo e la competitività (Decreto Legge e Disegno di Legge), come nota anche Confindustria, sono estremamente limitati: per la maggior parte, infatti, si tratta di spostamenti di risorse all'interno degli stanziamenti già deliberati, principalmente a carico del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) che, secondo Confindustria, "si conferma come il principale "contenitore" di politiche di sviluppo ma anche come il principale "salvadanaio" di emergenza da quale attingere in caso di assenza di risorse."

Considerando insieme i due provvedimenti, dalle dotazioni del Fondo, infatti vengono spostate per essere allocate diversamente risorse pari a 1.765 milioni di € nel triennio, di cui 315 nel 2005.

Le risorse veramente nuove destinate a finalità di sviluppo sono viceversa molto più contenute: sono pari infatti a soli 165 Milioni di € (a cui vanno sommate quelle per il premio di concentrazione per le imprese, pari a 34 milioni di € per il 2005, 110 milioni di € per il 2006 e 57 milioni di € per il 2007, per un totale di 201 milioni di €) tutte quante allocate sul 2005, "a testimonianza" dice Confindustria "di un approccio "tampono" su alcune questioni importanti come le crisi industriali, la diffusione del capitale di rischio, la promozione del turismo."

95 milioni di € di stanziamenti sono destinati a fronteggiare fenomeni di crisi aziendali e territoriali (a cui vanno sommate le risorse per ammortizzatori sociali per i lavoratori coinvolti nelle crisi medesime).

Confindustria interviene anche con un giudizio severo sulla "fiscalità di vantaggio".

"Come si è visto, infatti, l'incremento della deduzione IRAP per le nuove assunzioni in tutte le aree sottoutilizzate è finanziata con una riduzione dello stanziamento del bonus occupazione – per la quota parte aggiuntiva riservata al Mezzogiorno – pari a circa 200 Milioni di € per i due anni per i quali il bonus ha già avuto assegnate le risorse. Ipotizzando un utilizzo paritetico della deduzione tra aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e del Centro Nord e considerando il diverso differenziale (deduzione pari a 3 volte al Centro Nord, pari a 5 volte nel Mezzogiorno, cfr. supra), è possibile stimare che circa 60 – 70 Milioni di € originariamente riservati al Mezzogiorno andranno a beneficio di assunzioni operate nel Centro Nord. Sulla quota successiva di finanziamento (282 Milioni di € per il 2007, 366 per il 2008) può farsi analogo discorso."

Dal punto di vista finanziario, uno degli effetti più rilevanti – in negativo – del DL 35 è l'abbassamento del tetto alle spese del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS): essendo state operate riduzioni per 75 milioni di € per il 2005 (50 milioni di € come contributo straordinario a Sviluppo Italia per realizzare gli interventi di reindustrializzazione, 15 milioni di € per le spese di gestione della miniera del Sulcis, 10 milioni di € per finanziare gli interventi), il tetto originariamente previsto dalla Legge Finanziaria 2005 e fissato in 6.550 milioni di € scende a 6.475 milioni di €.

Anche in virtù del fatto che si tratta di uno dei pochi capitoli di spesa dotato di consistenti risorse finanziarie, si conferma pertanto la tendenza ad utilizzare le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate per finanziare interventi di diversa natura, non sempre corrispondenti a finalità di sviluppo e spesso non localizzati nel Mezzogiorno.

3. Le risorse per le aree sottoutilizzate: un confronto 2004-2005

Il confronto tra le risorse destinate alle aree sottoutilizzate di questa breve nota riguarda esclusivamente la finanziaria 2004 e quella per il 2005, tenendo presente:

Il Settore 4 della Tabella F;

eventuali rifinanziamenti in articolato;

il Fondo per le politiche comunitarie di cui alla legge n. 183 del 1987 (Settore 27 della Tabella F);

altre voci eventualmente inserite nelle Tabelle D ed E.

Va ricordato inoltre che il decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, ha disposto per il 2004 un taglio complessivo delle risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate di 1.250 milioni, così ripartito:

150 milioni dello stanziamento di spesa previsto per il credito d'imposta per l'incremento dell'occupazione, a valere sulla quota relativa alle nuove assunzioni effettuate nel Mezzogiorno;
una riduzione di 750 milioni delle risorse destinate agli incentivi alle imprese di cui alla legge n. 488/1992 e una riduzione di 250 milioni delle risorse relative alla programmazione negoziata, destinate specificamente al finanziamento dei contratti di programma e dei contratti d'area;
una riduzione di 100 milioni delle disponibilità del Fondo per le aree sottoutilizzate.

Facendo un confronto limitato alla manovra di bilancio 2004 e 2005, tra il complesso delle risorse stanziato nel triennio di riferimento, risulta che:

la legge finanziaria per il 2005 prevedeva, per interventi nelle aree sottoutilizzate, risorse complessive pari a 24.017 milioni di euro (36.642 milioni se si considera anche il cofinanziamento nazionale);

la legge finanziaria per il 2004 prevedeva, per interventi nelle aree sottoutilizzate, risorse complessive pari a 22.779 milioni di euro (39.864 milioni, se si considera anche il cofinanziamento nazionale).

Quindi solo con la manovra di bilancio, le risorse per le aree sottoutilizzate sono state ridotte, tra il 2004 e il 2005, di circa 3,2 mld di euro.

I dati relativi agli stanziamenti complessivi per il triennio di riferimento sono sintetizzati nella tavola seguente:

(milioni di euro)

TRIENNIO	Finanziaria 2005 Risorse 2005-2007	Finanziaria 2004 Risorse 2004-2006
Interventi per le aree depresse	24.017	22.779
Cofinanziamento nazionale	12.625	17.085
Totale	36.642	39.864

“L’impegno” del Governo a sostenere lo sviluppo del mezzogiorno è evidente negli “interventi” sul Fondo aree sottoutilizzate nell’ultimo semestre:

Tagli del Fondo aree sottoutilizzate nel 2005

(L. 289/2002, art. 61, co. 1 – Fondo per le aree sottoutilizzate (U.P.B. 4.2.3.27 - cap. 7576/p)

		2005	2006	2007	2008 e succ.
Disponibilità 1.1.2005	Ex legge n. 311/2004	2.969.116	7.207.900	6.778.000	6.800.000
D.L. n. 35/2005, Art. 8-bis (L. n. 80/2005)	Copertura degli oneri derivanti dall’aumento dello stanziamento in favore della società controllata da Sviluppo Italia che dovrà costituirsi per il coordinamento delle iniziative finalizzate ad un più efficace inserimento nel contesto territoriale dei compiti e delle attività svolte dal Comitato organizzatore dei Giochi olimpici	-10.000	-10.000	-30.000	0
D.L. n. 35/2005, Art. 11, co. 14-ter (L. n. 80/2005)	Copertura degli oneri previsti dai commi 8-9 dell’art. 11 (estensione dell’ambito territoriale di applicazione degli interventi di reindustrializzazione e di promozione industriale previsti dal D.L. n. 120/1989) e dal comma 14-bis (proroga della gestione temporanea delle miniere carbonifere del Sulcis fino al 31 dicembre 2006)	-65.000	-65.000	-85.000	-65.000
D.L. n. 35/2005, Art. 11-ter, co. 2 (L. n. 80/2005)	Copertura degli oneri derivanti dalla intensificazione della deduzione ai fini IRAP dei costi relativi a nuove assunzioni nel Mezzogiorno e nelle aree svantaggiate del Centro-nord. Oneri superiori a quelli previsti sono recuperati sul Fondo aree sottoutilizzate	-15.000	-183.000	-282.000	-366.000
D.L. n. 35/2005, Art. 11-ter, co. 5 (L. n. 80/2005)	Modifica della norma di copertura contenuta al comma 361 della legge n. 311/2004.	0	0	0	-100.000
D.L. n. 22/2005, Art. 1, co. 3-ter (L. n. 71/2005)	Copertura degli oneri derivanti dall’aumento del Fondo di solidarietà nazionale – interventi indennizzatori, per le imprese agricole colpite da calamità naturali	-120.000	-	-	-
Disponibilità 10.5.2005		2.759.116	6.949.900	6.411.000	6.269.000

In soli sei mesi, le disponibilità del Fondo quali risultavano al 1° gennaio 2005 nella L.311/2004 (finanziaria 2005) sono state ridotte di 210 milioni di euro nel 2005, di 258 milioni nel 2006, di 397 milioni nel 2007 e di 531 milioni per gli anni dal 2008 e successivi.

SCHEDA N.9: È ANCORA UTILE IL DPEF?

1. La legge n. 468 del 1978 - con l'istituzione, tra l'altro, della legge finanziaria - costituisce la prima definizione delle attuali procedure di bilancio. **Il Dpef è stato introdotto nel 1988** (legge n. 362), con l'obiettivo di separare il momento di individuazione degli andamenti tendenziali e di fissazione degli obiettivi sulle principali grandezze di bilancio (soprattutto il disavanzo) da quello in cui si definiscono in modo preciso gli interventi concreti necessari per raggiungere quegli obiettivi. Nel quadro della legge 468 del 1978, le due cose avvenivano contestualmente in settembre con la legge finanziaria.

La fissazione del Dpef come vincolo per la successiva legge finanziaria ha dato un **contributo importante al risanamento finanziario** realizzato dal nostro paese. Mentre in precedenza gli obiettivi sul disavanzo fissati nel progetto di finanziaria del Governo venivano spesso stravolti nel corso dell'esame parlamentare, dopo il 1988 ciò non è più avvenuto. Con il regime precedente, le modifiche decise durante la sessione di bilancio in Parlamento, spesso di fonte governativa, provocavano sempre aumenti del disavanzo previsto, frequentemente di dimensioni molto rilevanti, in un paio di casi superiori a 50.000 miliardi di lire. Dopo il 1988, l'effetto sul saldo di bilancio degli emendamenti approvati durante l'esame parlamentare è rimasto sempre di dimensioni tutto sommato trascurabili.

Bisogna inoltre ricordare che la mancata fissazione preventiva del disavanzo nel periodo 1979-1987 ha contribuito a far sì che solo in tre casi su nove si sia riusciti ad approvare finanziaria e bilancio entro la fine dell'anno evitando così il ricorso all'esercizio provvisorio. Negli altri sei anni la finanziaria e il bilancio sono stati definitivamente approvati solo a marzo o aprile dell'anno successivo. Al contrario, a partire dal 1988 i documenti di bilancio sono sempre stati approvati entro il 31 dicembre.

2. Eppure, grazie all'operato dell'attuale governo, **da anni il Dpef è una scatola vuota** dai contorni non ben definiti. Così, come ogni anno, si è riaperta la discussione sull'utilità dello strumento Dpef. "Documento da seminario" l'ha definito Tremonti, che ritiene essenziali soltanto il Programma di stabilità europeo e la legge finanziaria (ma gli è stato giustamente ricordato da Spaventa che le cifre del Dpef sono quelle di riferimento per i programmi di stabilità europei).

Dalle indiscrezioni sul Dpef 2006-2009 emerge un quadro molto diverso da quello che veniva proposto pochi mesi fa. Con l'ultima legge finanziaria le previsioni ufficiali davano il disavanzo 2005 al 2,7% del PIL (e quello 2004 al 2,9%), mentre la Trimestrale di cassa (fine aprile, poco meno di tre mesi fa) stimava un disavanzo 2005 compreso tra il 2,9% e il 3,5%.

Molte sono le cause di un peggioramento così rilevante: sopravvalutazione degli interventi di contenimento delle spese e di aumento delle entrate decisi in finanziaria, tagli di imposte effettuati senza coperture, pratiche contabili discutibili che non hanno superato il vaglio di Eurostat, ottimismo delle ipotesi macroeconomiche (vedi tabella).

Come sono cambiate le previsioni per il 2005 da settembre ad oggi

	Legge finanziaria 2005 (29 settembre 2004)	Relazione trim. cassa (29 aprile 2005)	bozza DPEF 2006 (5 luglio 2005)
Indebitamento AA. PP. (% PIL)	-2,7	-2,9/-3,5	-4,3
Avanzo primario AA.PP (% PIL)	2,6	2,1/1,5	0,6
Debito pubblico (% PIL)	104,1	-	108,2
PIL reale (crescita)	2,1	1,2	0,0
PIL nominale (crescita)	4,4	3,2	2,3

Fonte: lavoce.info

Questa invece la ricostruzione dei Dpef degli ultimi anni:

- *Luglio 2001.* Il primo Dpef presentato da Berlusconi e Tremonti segue le polemiche sul fantomatico “buco”. Il nuovo quadro macroeconomico vede il Pil 2001 attestarsi al 2,4%. Convinzione del Governo è che la spinta propulsiva che deriverà dalle politiche del Governo consentirà di conseguire un tasso di crescita costantemente superiore al 3%. Il documento registra gli effetti attesi dalla manovra dei cento giorni. Ci si affida quindi alla riedizione della legge Tremonti, sull'abolizione totale della tassa sulle successioni, sul rientro dei capitali dall'estero, sulla promessa di ridurre al 23 e 33% le aliquote personali sul reddito, sul contenimento della spesa corrente per circa l'1% del Pil l'anno (impegni, questi ultimi due, non mantenuti). I risultati: la crescita si è fermata all'1,8%, con il deficit che le recenti riclassificazioni Eurostat hanno collocato al 3,2% del Pil.
- *Luglio 2002.* A fronte di una previsione contenuta di crescita (1,3%), il governo rinvia agli anni successivi una ripresa consistente per gli anni successivi (tra il 2,9 e il 3%). “Dopo il brusco rallentamento, la situazione oggi è caratterizzata da un forte miglioramento delle prospettive”. È un Dpef costruito a partire dal Patto per l'Italia, con obiettivi ambiziosi: riformare il sistema fiscale, il mercato del lavoro, la previdenza, la funzione pubblica con la trasformazione dei ministeri in centri di responsabilità. I risultati: Pil 2002 allo 0,4%, 2003 allo 0,3%, con il deficit al 2,7% nel 2002 e al 3,2% nel 2003-2004. Il debito è risultato nel 2002 al 108,3% del Pil, al 106,8% nel 2003 e al 106,6% lo scorso anno. A consuntivo, il primo modulo della riforma Irpef riguarderà i redditi fino a 25mila euro, con la no tax area a quota 7.500 euro (il secondo modulo, concentrato sui redditi medio-alti, è in vigore dal 1° gennaio 2005). L'obiettivo di una crescita 2003 al 2,9% sarà largamente disatteso, verrà approvata la riforma del mercato del lavoro, mentre quella delle pensioni vedrà la luce nel 2004 (con effetti a regime dal 2008).
- *Luglio 2003.* Si rilancia sulle riforme dell'istruzione, del lavoro e delle pensioni, sul potenziamento delle infrastrutture, condizione ritenuta indispensabile per ridare competitività all'intero sistema economico. Per effetto delle misure proposte dal Governo, il Pil sarebbe cresciuto del 2% nel 2004, “con un'accelerazione progressiva nell'arco del triennio successivo”. I risultati: lo scorso anno il Pil è cresciuto dell'1,2% e quest'anno si prevede crescita zero, come documentato dal Dpef attuale.
- *Luglio 2004.* È il primo predisposto da Domenico Siniscalco. Ci sono le ennesime revisioni al ribasso della crescita e al rialzo del deficit per l'anno in corso ma, al solito, si rinvia il miracolo agli anni successivi. Il documento fonda il suo impianto su tre linee guida: credibilità, competitività, sviluppo. Per uscire dalla trappola della bassa crescita, si richiama nuovamente l'attenzione sugli interventi strutturali, con riforme economiche e sociali, fiscali e del

Mezzogiorno, tra cui il riordino degli ammortizzatori sociali, la tutela del risparmio, la liberalizzazione e privatizzazione dei servizi, la riforma delle professioni. Tutte questioni che attendono ancora una risposta.

3. Se questo è il quadro ben si comprendono **i dubbi sull'utilità** di uno strumento destinato comunque a divenire sorpassato quando sarà presentata la finanziaria. Da alcuni viene quindi suggerito di spostare la presentazione del Dpef a settembre, a ridosso della legge finanziaria, quando il quadro degli interventi che il governo intende proporre è più chiaro. Come si è detto, esistono ancora **buone ragioni per continuare a tenere separato** il momento della fissazione dell'obiettivo sul disavanzo da quello dell'individuazione del contenuto preciso della finanziaria, ma certo è che un Dpef che in pratica si limita a fissare l'andamento dei saldi di bilancio e l'ammontare complessivo della manovra, potrebbe essere limitato a qualche pagina e a un paio di tabelle e continuare a essere presentato a giugno (o meglio luglio, come accade da qualche tempo).

Eppure anche l'idea di un Dpef "minimalista" non è molto convincente. Al contrario, non ci si dovrebbe limitare ai saldi di bilancio, ma si dovrebbe prestare **maggior attenzione all'andamento dei principali aggregati di entrata e di spesa**, sia per l'anno in corso, che costituisce la base per le previsioni delle tendenze future, sia per il piano triennale/quadriennale programmatico. Ad esempio, non c'è attualmente nel Dpef (e neanche, successivamente, dai documenti presentati in settembre) una seria analisi sulla previsione tendenziale della spesa sanitaria o di quella pensionistica, né tanto meno una indicazione sulla previsione programmatica. Al contrario, solo dopo una disamina dei livelli delle principali voci di spesa e di entrata e delle relative variazioni è possibile formulare un giudizio sul governo, in merito all'attuazione delle sue politiche di settore, allocative e distributive, rispetto al quadro programmatico di legislatura,

Inoltre, sarebbe necessario fornire maggiore considerazione al **quadro tendenziale e programmatico delle Amministrazioni pubbliche disaggregato** per settori istituzionali. Non soltanto per una questione di rispetto dei vincoli comunitari, poiché allo scopo sono sufficienti i saldi, ma piuttosto per ragioni legate al delicato rapporto fra finanza pubblica e nuovo assetto costituzionale. Non bisogna dimenticare, ragionando di Dpef, bilancio e finanziaria, che gli ultimi due riguardano il bilancio dello Stato, il quale non esaurisce più il complesso della finanza pubblica. Parlamento e Governo centrale non sono gli unici centri decisionali, mentre cresce (o dovrebbe crescere) l'autonomia in materia di entrate e di spese attribuita a Regioni e a enti locali. Il nuovo quadro richiede pertanto di rivedere l'intero modello di costruzione della politica di bilancio, anche prevedendo un coinvolgimento maggiore di questi enti nelle scelte che li riguardano. In concreto, il Dpef potrebbe diventare il documento che stabilisce e regola i **rapporti tra finanza centrale** (inclusi gli enti di previdenza) e **amministrazioni locali**. Conseguentemente, a giugno-luglio si avrebbe il quadro generale delle Amministrazioni pubbliche, distinto tra amministrazione centrale ed enti di previdenza da un lato e amministrazione locale dall'altro, all'interno del quale Stato centrale e governi regionali e locali possano fare in settembre le proprie scelte di bilancio. Si potrebbe così restituire al Dpef la funzione originaria, di esperienza progettuale del governo **discutendone ampiamente in Parlamento ma anche interloquendo** con gli altri attori economici sulla reale situazione del paese, al contempo contribuendo a risolvere le tensioni create con l'attuale modello (ossia quello con il quale le regole per la finanza decentrata, il patto di stabilità interno, vengono decise dal governo centrale nella legge finanziaria).

SCHEDA N. 10: LA LOTTA ALL'EVASIONE

La Casa delle Libertà scopre l'evasione. Il nuovo vessillo della casa delle libertà è, da qualche settimana, la lotta all'evasione. Il fallimento evidente di tutti gli slogan precedenti ha spinto tecnici e politici del Governo a cercare una nuova campagna pubblicitaria (ed un nuovo capro espiatorio, colpevole del collasso della nostra finanza pubblica).

La prima perplessità sorge guardando a quanto è accaduto negli ultimi tre anni, in netto contrasto con il neo-obiettivo: sono stati disposti ben 15 condoni fiscali mentre all'amministrazione finanziaria sono stati tagliati 370 milioni di euro di risorse.

Drammatico è anche il fatto che da questa lotta senza quartiere all'evasione si dà per scontato di ricavare 3 miliardi euro (nel solo 2006), quasi un terzo della copertura dell'intera manovra finanziaria.

La lotta all'evasione nel DPEF

Il DPEF dedica, pur all'interno di un paragrafo espressamente dedicatogli, poche righe alla questione, ma la sua importanza è sottolineata dall'inserimento di una "mappatura" geografica (e per settori di attività) del fenomeno del sommerso, che "comporta evasione fiscale, sottrae risorse al bilancio pubblico e distorce la concorrenza.

Dalla mappa del DPEF si evince che il tasso di irregolarità più elevato si riscontra nel settore dell'agricoltura: 32,9% secondo i dati ISTAT (aggiornati al 2003), con punte che arrivano tra il 46,1 ed il 51,8% della Calabria. Tassi molto bassi si registrano in Piemonte, Trentino, Lombardia e Toscana.

Nel settore dei servizi privati il tasso di irregolarità è pari al 18,7%, con una distribuzione più omogenea rispetto agli altri settori, anche se nel Mezzogiorno le percentuali assumono valori molto elevati (fino a punte del 42%).

Il settore più "virtuoso" risulta essere quello dell'industria, con un tasso di evasione medio nazionale pari al 7,1%, raggiunto grazie ad un'evasione quasi nulla al Centro Nord e altissima al Sud.

La lotta all'evasione, che vedrà la luce con la prossima finanziaria, dovrebbe essere costituita da **un "pacchetto" di iniziative collegate:**

- lotta al sommerso
- potenziamento e revisione (inasprimento) degli studi di settore (già iniziata nel corso del 2005)
- maggiori risorse all'attività di controllo, maggiori e migliori scambi di dati tra amministrazioni, controlli mirati sui versamenti periodici (sarebbero previste 1.200 nuove assunzioni per l'Agenzia delle entrate)
- rilancio del concordato preventivo (si segnala che i risultati di questa iniziativa sono stati pessimi, a causa della scarsa adesione da parte dei contribuenti interessati, più attratti dai concomitanti condoni o dall'evasione vera e propria)
- riforma del sistema della riscossione dei crediti del fisco, attraverso la sostituzione del sistema attuale (affidato alle banche) con la creazione di una agenzia statale, la Riscossione spa
- ampliamento della base imponibile (?), del quale si ignora al momento anche il significato)
- rilevanza penale dei versamenti IVA omessi (se del valore di oltre 50.000 euro)

- ritorno del “famoso” elenco dei clienti-fornitori che dovranno tenere i detentori di partita IVA (si segnala che l’elenco era stato abolito proprio da Berlusconi nel 1994)
- maggiore onerosità del contenzioso tributario: il contribuente che perde la causa in secondo grado vedrà iscritto a ruolo l’intero dovuto e non solo i due terzi
- coinvolgimento degli enti locali nella lotta all’evasione, che saranno premiati con percentuali sull’imponibile recuperato

Evasione e sommerso

In materia di tasse e contributi bisogna guardare all’ultima analisi prodotta dall’Agenzia delle Entrate (1998), dove si evince che sfuggono alla tassazione oltre 200 miliardi di euro. Più drammatico, però, è il dato della capacità di recupero. L’imponibile “scovato” dalla Guardia Finanza sembra volatilizzarsi (sono dati della Corte dei Conti): su 100 controlli, solo 80 si traducono in accertamenti, e di questi il 70% prende la via del condono o dei vari patteggiamenti; della parte che dovrebbe essere riscossa dagli esattori (per esempio, per il 2003 si trattava di 22 miliardi di crediti affidati ai concessionari) solo il 2,8% arriva nelle casse dello Stato.

La media del lavoro irregolare in Italia è del 13,4% del totale degli occupati, come dire che un lavoratore su dieci non esiste per l’Inps, l’Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza; nel Mezzogiorno la quota arriva ad un lavoratore su quattro.

Una recentissima indagine dell’Unioncamere mette in luce il fallimento di tutte le leggi che, direttamente, hanno puntato contro il lavoro sommerso. Risultati positivi, invece, sono giunti da interventi istituiti per altri e diversi scopi: il credito d’imposta sull’occupazione, gli sgravi fiscali nel settore edilizio, il prestito d’onore per i disoccupati.

Della famosa legge “Bossi-Fini”, in materia di regolarizzazione dei lavoratori immigrati, l’indagine parla come di un provvedimento con finalità più vicine all’ordine pubblico che all’emersione, dati i risultati.

Il fallimento più grande sarebbe da ascrivere alla legge 383 del 2001, per la regolarizzazione del lavoro nero, utilizzata da appena 5mila lavoratori, mentre un notevole risultato è stato prodotto dall’introduzione della denuncia nominativa all’INAIL, che ha prodotto in pochi mesi 600.000 nuove posizioni lavorative (delle quali almeno il 50% sono frutto di emersione: prima della denuncia obbligatoria l’iscrizione all’INAIL avveniva solo al momento dell’infortunio, tanto che gran parte degli incidenti stranamente si verificava il primo giorno di lavoro).

Ciò dovrebbe far riflettere: la lotta all’evasione non può essere ridotta ad una saltuaria e contingente caccia “spietata” (sono le parole del ministro Siniscalco: “i controlli *torneranno* spietati”) per rastrellare quattrini al bisogno, ma è frutto di un percorso virtuoso che si crea nel tempo, guardando ad instaurare fiducia, trasparenza, procedure certe e costanti, in pratica un clima “politicamente” favorevole alla legalità.

I precedenti di questo Governo la dicono lunga sull’atteggiamento tenuto in proposito: solo la prima finanziaria conteneva 15 provvedimenti tra condoni e sanatorie, poi sono piovute le leggi, qualcuna è ancora in iter, di allentamento del rigore.

Studi di settore

Al riguardo si segnala, intanto, che tali strumenti sono stati inaugurati con un decreto legge nel 1993, in modo piuttosto generico e, successivamente, sono stati regolamentati sempre direttamente dall’amministrazione, senza alcun intervento legislativo, atteso dagli interessati, al fine di arginare la discrezionalità con criteri determinati.

Vale soprattutto oggi, in un periodo di forte recessione, la polemica al riguardo: la predisposizione degli studi di settore avviene diverso tempo prima della loro applicazione (almeno due anni) e, dunque, sono sempre in ritardo rispetto all'evolversi del sistema economico.

La revisione che verrà applicata al 2005, infatti, è stata effettuata utilizzando dati che fanno riferimento agli anni 2001/2002, anni in cui per la gran parte dei settori la recessione non c'era. L'adeguamento che oggi viene richiesto spiazza molti settori, il cui quadro economico è, nel frattempo, completamente mutato. Questo soprattutto in merito al costo delle materie prime, che sono alla base della stima dei ricavi, e che risultano oggi nettamente superiori.

La revisione degli studi di settore, inaugurata dalla finanziaria per il 2005, riguarda 57 settori (tra i quali quello dell'autotrasporto), 650.000 contribuenti e determinerà, in molti casi, incrementi rilevanti degli importi richiesti (tra il 4 e l'8% in più rispetto allo scorso anno, con punte del 13% per alcuni settori, tra i quali la meccanica e l'edilizia leggera).

Servizio della riscossione

L'Italia sembra essere l'unico paese in Europa che affida il servizio a soggetti totalmente estranei all'amministrazione pubblica, sostiene costi molti più elevati, vede affluire nelle sue casse cifre risibili.

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 1,5 lire ogni 3 (quest'ultimo dato arriva dall'allarme lanciato nei giorni scorsi dall'Agenzia delle entrate, alcune esattorie parlano del costo di 1 lira su ogni 20 riscosse). Desolante, anche l'ammontare della cifra riscossa dalle banche.

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.

Il "piano" del Governo dovrebbe prevedere, a partire dal 1° gennaio 2007, la soppressione dell'affidamento in concessione e il contestuale affidamento delle funzioni relative alla riscossione nazionale alla società Riscossioni spa. Tale società sarà costituita dall'Agenzia delle entrate, avrà un capitale iniziale di 150 milioni di euro, sarà governata da un consiglio di amministrazione scelto in maggioranza tra i vertici della stessa Agenzia. Potrà effettuare anche altre e diverse attività, "strumentali a quelle dell'Agenzia delle entrate", potrà assumere finanziamenti e svolgere le connesse operazioni finanziarie, anche erogare i rimborsi dei crediti d'imposta.

Giochi di evasione

Stando alla Guardia di Finanza, che nei giorni scorsi ha scoperto una truffa "colossale", le giocate illegali (su slot machine) ammonterebbero a 40 miliardi di euro e la cifra sarebbe sottostimata (sembra quasi impossibile, sarebbero 750 euro a cittadino, bebé compresi, magari hanno esagerato...). Ciò si tradurrebbe in circa 6 miliardi di tasse annue evase (l'equivalente di una discreta manovra finanziaria).

SCHEDA N. 11: OCCUPATI ED ATTIVI, LA REALTA' DIETRO I NUMERI

Nel 2004 il numero di occupati rispetto al 2003 è aumentato di circa 200 mila unità e il tasso di disoccupazione è diminuito, passando dall'8,4% all'8%. Eppure, **il tasso di occupazione è diminuito** (dal 57,5% al 57,4%) e **così il tasso di attività** (dal 62,9% al 62,5%).

Analogamente, secondo l'ultima Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat, nel primo trimestre 2005 il numero di occupati è cresciuto dell'1,4% rispetto a un anno prima, mentre nello stesso periodo **il numero delle persone in cerca di occupazione è diminuito** del 4,2% (-89 mila unità).

Come interpretare questi dati?

Anzitutto, ancora una volta la crescita degli occupati è dovuta al forte aumento della popolazione residente (+1,2 per cento nel trimestre) determinato dall'incremento dei cittadini stranieri registrati in anagrafe: in sostanza, gli **stranieri regolarizzati**. Al netto di questi effetti demografici, il tasso di occupazione della popolazione tra 15 e 64 anni è aumentato di pochissimo rispetto a un anno prima. Il calo delle persone in cerca di occupazione (registrato anche nel trimestre precedente) è dovuto al **ritiro dal mercato del lavoro** per l'effetto scoraggiamento di migliaia di disoccupati, in particolare donne e lavoratori del Mezzogiorno. Nel primo trimestre 2005 è **aumentato anche il numero degli inattivi** in età compresa tra 15 e 64 anni rispetto a un anno prima (+81.000 unità). L'incremento delle non forze di lavoro ha nuovamente riguardato in misura preponderante la **componente femminile del Mezzogiorno** (+98.000 unità). Bisogna anche sottolineare che la crescita dell'occupazione rimane un fatto prevalentemente settentrionale.

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 diminuito. Era al 57,4% per il 2004 ed è ora al 57,1%. Secondo i parametri di Lisbona, dovremmo arrivare al 70% entro il 2010. Un miraggio.

Inoltre, è necessario ricordare che a fronte di una crescita dell'occupazione si è registrata una diminuzione della crescita del prodotto. Siamo quindi di fronte a un fenomeno di **occupazione senza crescita**. Una possibile spiegazione: la crescita dell'occupazione è dovuta all'aumento di posti di lavoro a bassa qualifica e a basso valore aggiunto.

È utile comunque esaminare **quali siano i motivi di fondo di questo trend di medio periodo dell'occupazione italiana**:

- **Riforme del mercato del lavoro.** Gli esponenti della Casa delle libertà attribuiscono la crescita dell'occupazione all'introduzione delle nuove tipologie contrattuali avvenuta con la legge n. 30 del 2003. Ma la stessa (a maggior ragione se si tiene conto dei decreti attuativi) incide sui dati solo per il 2004, mentre la crescita si è verificata costantemente nel corso dell'ultimo decennio. La legge Treu (legge 24 giugno 1997, n. 196), con tutti i suoi difetti, ha introdotto e facilitato l'utilizzo di contratti di lavoro che hanno consentito un maggior numero di assunzioni.
- **Incentivi all'occupazione ed emersione del lavoro sommerso.** Il credito d'imposta per le assunzioni (Visco) si è rivelata la misura più efficace per fare emergere il lavoro sommerso specie nel Mezzogiorno. Insieme alla sanatoria degli immigrati irregolari. Non va trascurato anche, per alcune aree territoriali, l'incidenza degli incentivi fiscali alla ristrutturazione edilizia che possono avere indotto alcune imprese a dichiarare manodopera precedentemente non tenuta in regola.
- **Gli immigrati.** Secondo Confindustria (Flussi migratori – rapporto presentato dalla Luiss al Convegno dei giovani imprenditori del 9 marzo 2005), negli ultimi 10 anni c'è stata una crescita sostenuta dell'immigrazione:
 - Nel 1992: 649mila permessi di soggiorno;
 - Nel 2003: oltre 1,5 milioni di permessi.Si tratta soprattutto di lavoratori dipendenti (+ 427mila tra il 1992 ed il 2003) ma sono in crescita anche gli autonomi (+ 80mila).

L'ingresso avviene sulla base della programmazione annuale

- Biennio 98-99: 58mila ingressi all'anno;
- Triennio 2002- 04: 79.500 ingressi all'anno.

Ma, come è noto, è intervenuta anche una sanatoria: il Censis valuta in circa 635.000 gli immigrati regolarizzati in seguito alla sanatoria. In ogni caso, secondo gli imprenditori mancano, rispetto alle quote preventivate, 170mila lavoratori extracomunitari.

- **L'evoluzione demografica** sia per quanto concerne le classi di età più elevate che per quanto riguarda la scarsità di giovani spiega il miglioramento del tasso di occupazione (15-64 anni). La demografia interviene anche per spiegare la diminuzione del **tasso di disoccupazione**. Le classi di età che si presentano sul mercato del lavoro sono infatti sempre meno numerose, e la disoccupazione in Italia si concentra tra i lavoratori giovani. Emblematici al riguardo i dati concernenti il meridione: al Sud diminuiscono sia l'occupazione che la disoccupazione. Idem per capire l'evoluzione del **tasso di occupazione della fascia di età compresa tra i 50 ed i 64 anni**. Sono classi di età più numerose rispetto alle precedenti (il *baby boom* dell'immediato dopoguerra), con alti tassi occupazionali, nelle quali lavorano, in particolare, più donne rispetto alle generazioni precedenti. In altri termini, se il mercato del lavoro riuscirà a mantenere invariato il numero degli occupati, le statistiche tenderanno inevitabilmente a migliorare: come sostiene giustamente Pietro Garibaldi, "*i lavoratori invecchiano, le statistiche migliorano*". Un'altra osservazione riguarda l'incremento dei posti di **lavoro part-time** (quasi il 6 %) che se da un lato favorisce il lavoro femminile (in assenza di servizi per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti), dall'altro determina una diminuzione del numero di ore lavorate per addetto e dunque anche delle unità di lavoro standard (a tempo pieno), che poi rappresentano il vero indice dell'occupazione.
- **Calo della produttività**. Non aumenta la produttività non solo in settori come quello edile, ma più in generale nell'industria: forse stiamo assistendo a fenomeni di sostituzione di capitale con lavoro; scarsi investimenti a cui corrisponde un mercato del lavoro più vivace. Ma la strada dello sviluppo dell'occupazione con redditi bassi non porta lontano.

Da segnalare, in conclusione, come a fronte di un aumento dell'occupazione aumenti anche il **ricorso agli ammortizzatori sociali**: a febbraio le ore di cassa integrazione ordinaria autorizzate per gli operai dell'industria, secondo i dati Inps, sono state il 17,5% in più rispetto all'anno precedente.