

pedaggi verrà anche rimborsato il debito di quasi 8 miliardi col quale « Schema 28 » (di proprietà della famiglia Benetton) ha acquistato, con l'Opa del 2003, un terzo delle azioni.

D. 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 per cento dal Tesoro e per il 30 per cento 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, le quali pertanto sono in tale maniera indirettamente controllate dal Tesoro. Il problema 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 apertura 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.

2. Le infrastrutture.

L'allegato Infrastrutture al DPEF, con toni propagandistici ed autocelebrativi dipinge un quadro trionfalistico che non corrisponde nel modo più assoluto alla realtà. Infatti, tutti i dati sul reale stato degli investimenti infrastrutturali indicano

infatti una situazione di estrema difficoltà ed un vero e proprio crollo degli investimenti pubblici negli ultimi 2 anni.

Il DPEF 2003-2006 conteneva un elenco di 21 opere prioritarie del programma approvato, per un costo complessivo di 83.347 milioni di euro e una spesa prevista nel triennio 2002-2004 di 22.543 milioni di euro. Alcune delle 21 opere selezionate risultano suddivise in ulteriori interventi facendo salire a 31 il numero degli interventi individuati nel DPEF 2003

Il successivo DPEF per gli anni 2004-2006-2007 aveva individuato 91 opere, tra le quali venivano ricomprese quasi tutte le opere già inserite nel primo elenco, tranne le opere già cantierate o prossime all'apertura dei cantieri.

Il DPEF 2005-2008 forniva, a tre anni dall'avvio del programma, un primo bilancio dei risultati e un aggiornamento della delibera CIPE del 21 dicembre 2001. Individuava, inoltre, ulteriori 20 opere, alcune già ricomprese nel Programma opere strategiche, altre completamente nuove, che vanno ad aggiungersi alle 91 inserite nel DPEF 2004-2007. Il costo di queste opere ammonta a 5,4 miliardi di euro e sarà finanziato, oltre che con i fondi per la legge obiettivo, anche con quelli per le aree sottoutilizzate o facendo ricorso a forme di partenariato pubblico privato.

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 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, come risulta da un'indagine

della Corte dei Conti e da uno studio Ance-Agi.

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 per cento. 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 per cento del totale. 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 per cento 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.

Inoltre, oggi sappiamo che i nuovi finanziamenti per il 2005: 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).

Le conclusioni della Corte dei conti in merito all'indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo sono impietose:

allo slancio iniziale non ha fatto seguito capacità progettuale, sia in termini tecnici che economico-finanziari;

ne sono derivate disfunzioni nella definizione dei progetti e nella quantificazione delle risorse occorrenti. Emerge una forte sproporzione tra fabbisogno finanziario e risorse effettivamente disponibili;

l'inclusione nel programma di una serie di infrastrutture molto numerosa ha 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;

lo stato di avanzamento delle opere è assolutamente marginale;

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.

Ma è possibile guardare al 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 per cento rispetto al 2004 in termini reali, così come nel 2004 era stata del 16 per cento inferiore all'anno precedente. Nel periodo 1996-2000 la crescita media annua degli stanziamenti per infrastrutture era stata invece del 12,6 per cento. 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 per cento rispetto a giugno 2004) per un importo di 780 milioni (-43 per cento).

Per quanto riguarda **le politiche abitative e le città**, non è chiaro se già con la prossima finanziaria si procederà a una ripartizione dei fondi disponibili 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.

Ma non sono previsti neanche interventi per il Fondo sociale per le locazioni, che dovrebbe essere considerato uno dei perni delle politiche di Welfare per le famiglie a basso reddito interessate da una situazione di grave disagio ed emergenza, né misure tese a stabilizzare e rendere definitiva la positiva esperienza delle agevolazioni fiscali (IRPEF e IVA) per le ristrutturazioni edilizie.

3. *L'ambiente.*

Per quanto riguarda le politiche ambientali, il DPEF non contiene né una parte esplicitamente dedicata all'ambiente, né indirizzi di politica economica e finanziaria coerenti con una strategia di sostenibilità ambientale dello sviluppo. Il riferimento generico alle problematiche ambientali sembra ignorare l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto e le misure puntuali da adottare.

È stata completamente ignorata, intanto, la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2-ter, del decreto-legge n. 316 del 2004, che obbliga il Governo a inserire annualmente nel Documento di programmazione economico-finanziaria un aggiornamento, predisposto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi derivanti dall'attuazione del Protocollo di Kyoto e sui relativi indirizzi, indicando in particolare le proposte di modifica e di integrazione del Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni che si rendano necessarie.

Lo stesso documento di programmazione non considera, come invece sarebbe necessario, grandi priorità nazionali: la difesa del suolo per la prevenzione di frane e alluvioni, il piano nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione; il potenziamento e l'ammodernamento delle reti idriche soprattutto al Sud.

4. *I trasporti.*

Ancora una volta (siamo al quarto anno consecutivo) è assente ogni risorsa destinata all'economia marittimo-portuale. Infatti le misure dedicate al sostegno alla cantieristica e all'armatoria sono esclusivamente quelle approvate nella precedente legislatura (ultime le leggi 51/01 e 88/01), mentre vanno in scadenza al 31/12/05 i

benefici per i naviganti previsti dalla legge 30/98.

Non sono previsti interventi per la formazione dei marittimi, né per la ricerca e l'innovazione e, in assenza del rifinanziamento della legge 30/98, la marineria italiana subirà un pesante contraccolpo in tutti i settori.

Per i porti l'unica norma « positiva » è la legge 166/02 che rifinanzia il programma di potenziamento e di ammodernamento dei Porti italiani. Purtroppo i fondi stanziati sono stati attribuiti alle Autorità Portuali solo nel luglio 2004. Prima con una circolare del Ministero dell'economia, poi con una norma inserita nella finanziaria 2005 ne è stato impedito l'utilizzo. Non solo dei finanziamenti della legge 166/02 ma anche di quelli stanziati da leggi precedenti e persino i fondi propri della A.P. L'unica attenzione dedicata alla portualità è stata quella di far proliferare il numero di Autorità Portuali in porti privi dei requisiti e di commissariare le AA.PP. Rispetto ai comportamenti del Ministro il Parlamento ripetutamente ha invocato — finora invano — il rispetto della legge. Nel frattempo non è stata attuata l'autonomia finanziaria delle AA.PP., né definita la soluzione per le giornate di mancato avviamento al lavoro dei portuali, benché da oltre due anni sia stato sottoscritto tra i Ministeri competenti e le parti sociali un preciso accordo. Anche l'annosa questione dell'approvazione dei piani regolatori portuali non ha trovato adeguate risposte né risulta tra le priorità del Governo. L'immobilismo ha riguardato anche il problema del dragaggio dei fondali dei porti tanto che già oggi è problematico garantire l'accesso alle grandi navi di recente costruzione.

Per il trasporto aereo, mentre perdura una forte crisi, il Governo ha sospeso i finanziamenti all'ENAC per il pagamento delle rate dei mutui già accesi e finanziati da leggi approvate nella precedente legislatura. Decisioni governative hanno bloccato nuovi investimenti e persino il finanziamento BEI per la security. Nonostante la delega approvata dal Parlamento e i

tanti annunci da diversi esponenti del Governo il Piano aeroportuale nazionale ancora non è stato definito. La stessa nuova tassa introdotta dal Governo sui passeggeri (100.000.000 di euro all'anno) è stata incamerata dal Tesoro e non ha prodotto alcun investimento nel settore.

Inoltre all'ENAC è stato imposto il blocco delle assunzioni rendendo di fatto impossibile per l'Ente attuare i nuovi compiti ad esso attribuiti dal nuovo Codice della navigazione aerea. Lo stesso blocco è imposto all'A.N.S.V., peraltro neanche citata nel DPEF 2005, benché Ente preposto alla sicurezza della navigazione aerea.

All'ENAV SpA è stato imposto il ridimensionamento dei programmi di investimenti per il potenziamento degli impianti di assistenza al volo e da circa un anno è in corso un'estenuante trattativa per l'appalto a Vitrociset senza che siano state mai convocate le organizzazioni sindacali dei lavoratori benché siano a rischio 1400 posti di lavoro.

Ferrovie dello Stato SpA, dopo gli anni del risanamento e dello sviluppo, torna a mostrare conti in perdita, diminuisce sensibilmente il trasporto delle merci su ferro, cresce un contenzioso giornaliero con i pendolari e con le Regioni che denunciano un consistente peggioramento dei servizi di trasporto e un sistematico ricorso alla cancellazione dei treni, il più delle volte per carenza di personale.

Lo stesso meccanismo finanziario instaurato da ISPA, per finanziare alcune opere infrastrutturali ferroviarie come l'alta velocità/capacità, lungi dal rappresentare una novità si dimostra come un gigantesco trasferimento dei debiti sulle nuove generazioni. Infatti pagare sui prestiti contratti la sola quota interessi e non anche la quota capitale fa sì che il debito si ripresenterà tutto intero fra 15, 20, 25 anni. Altro che finanza creativa!

Né può essere sottaciuto il crescente ricorso ad assunzione di dirigenti esterni, il più delle volte figure prive di esperienza ferroviaria, e la mortificazione di professionalità interne. Più in generale si assiste nell'intero settore dei trasporti al prolifera-

rare di Società esterne, alle quali vengono affidate le prerogative proprie del Ministero e dello Stato.

Nel settore della Motorizzazione civile si è giunti ad un livello intollerabile di carenza di risorse e a un depotenziamento delle strutture regionali: personale, mezzi, non ci sono le targhe per le nuove immatricolazioni, numerose sedi periferiche non pagano le bollette.

I consistenti aumenti di tasse operati dal governo sugli automobilisti a partire da giugno 2005 non hanno portato alcun beneficio al settore ma sono anch'essi stati incamerati dal MEF.

Le città sono ormai prossime ad un'emergenza permanente. In esse si concentrano congestione, inquinamento, incidenti stradali. In compenso le risorse investite sono sempre più scarse. Il documento di programmazione economica e finanziaria si limita a riconoscere che la gran parte delle aziende di trasporto pubblico locale rischia ormai l'implosione finanziaria senza tuttavia prevedere credibili interventi correttivi di risanamento e sviluppo.

Inoltre il DPEF ignora incredibilmente **la situazione del servizio postale nazionale** e la politica adottata da Poste Italiane che con decisioni unilaterali sta realizzando un piano di progressiva chiusura e depotenziamento degli uffici postali periferici, che rischia di mettere in discussione l'universalità stessa del servizio postale nazionale.

Il DPEF certifica e annuncia il crack del Governo sulle politiche dei trasporti.

Bisognerebbe, invece, prevedere:

misure di sostegno alla cantieristica e all'armatoria, alla ricerca e all'innovazione nel campo navale e della logistica nonché a sostegno della formazione dei lavoratori;

un serio e rigoroso programma di investimenti pubblici per i porti, l'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, la necessaria semplificazione delle procedure per rendere spendibili in tempi brevi i finanziamenti, nonché per assicurare il

dragaggio dei fondali dei porti. Occorre rilanciare la collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali e realizzare concretamente le intese istituzionali di programma già firmate con le Regioni e completamente disattese dal Governo.

Per le Ferrovie dello Stato SpA occorre investire nettamente la china intrapresa in particolare sul trasporto delle merci e sul trasporto regionale a partire da un deciso intervento di acquisizione di nuovo materiale rotabile, da un programma di potenziamento dei treni pendolari e regionali, da un'efficace manutenzione del materiale e degli impianti nonché per la sicurezza.

La sicurezza della circolazione stradale è impegno prioritario vista la drammatica « strage » che si consuma sulle strade ed è un impegno europeo ridurre, entro il 2010, del 40 per cento gli incidenti stradali. A questo riguardo, oltre alle altre azioni indispensabili sulla educazione alla sicurezza stradale, sulla introduzione di nuovi sistemi di sicurezza sugli autoveicoli è decisivo intervenire sulle strade e autostrade. In questi anni le risorse per il « Piano Nazionale sulla sicurezza stradale » sono state drasticamente tagliate fino ad essere annullate. Per gli anni 2006-2009 questo Piano va rifinanziato. Va istituita « l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Stradale » così come vanno individuate risorse immediate e durature per la Motorizzazione Civile che oggi, sia a livello centrale (CED) che periferico è allo stremo.

Per il trasporto aereo va sostenuto il processo di risanamento e di sviluppo delle compagnie aeree italiane attuando gli accordi siglati con le parti sociali. Occorre altresì che ENAC, ENAV SpA e A.N.S.V. siano messi in grado di svolgere i compiti loro attribuiti dotandoli delle necessarie risorse finanziarie per la garanzia della sicurezza della navigazione aerea e per il proseguimento del piano di potenziamento e ammodernamento degli aeroporti nazionali.

Per Poste Italiane occorre prioritariamente ridare dignità, diritti e tutela ai

lavoratori valorizzando le competenze e i saperi, il decentramento e l'integrazione dei servizi. Occorre inoltre favorire l'innovazione e contrastare ogni ritorno a forme di ingerenza clientelare, allargare l'offerta di prodotti e servizi, ridefinire e ampliare il servizio universale, internazionalizzare l'impresa e renderla protagonista nel mercato europeo e pertanto contrastare ogni ipotesi di « spacchettamento » perseguendo la crescita di un'azienda integra, controllata dallo Stato anche con la presenza dei privati.

Nel settore radiotelevisivo è finalmente doveroso rimettere mano alla riforma del settore, allineandosi agli standard europei e risolvendo una volta per tutte l'anomalia italiana. Nel settore delle comunicazioni è necessario tener conto in forma strutturale dei processi di convergenza in atto dei mercati della radio, della televisione, delle telecomunicazioni, dei dati e della informatica, con crescente importanza della industria dei contenuti.

In questo quadro occorre ridefinire in modo chiaro responsabilità e compiti delle **Autorità di regolazione**, dando così strumenti sanzionatori adeguati e chiedendo decisioni tempestive e adeguate alla velocità del cambiamento e alla opportunità di introdurre e diffondere la innovazione in forma diffusa.

Infine occorre **ridefinire la priorità dell'assegnazione delle risorse**: è inutile riferirsi all'Agenda di Lisbona, disquisire sui livelli di competitività del sistema paese se si tagliano risorse, si cancellano opportunità, si penalizzano i ricercatori, si puniscono le università. Occorre davvero un grande cambiamento di qualità.

5. Il turismo.

Il turismo ha perso importanti quote di mercato, l'Italia è passata dal secondo al quinto posto nella graduatoria mondiale. Come risposta il Governo ha ridotto drasticamente le risorse destinate ai Sistemi

Turistici Locali e alle imprese, sovrapponendosi all'azione delle Regioni e dei Comuni.

L'opposizione ha più volte messo in mora il Governo su questioni centrali quali lo sviluppo del settore, il *taglio delle risorse per la promozione del turismo* sui mercati internazionali e di quelle per l'innovazione delle imprese. È necessario, invece, prevedere: l'armonizzazione dell'IVA turistica in ambito europeo e la riduzione dell'aliquota dal 20 al 10 per cento per tutte le imprese turistiche; l'estensione del credito d'imposta per l'incremento dell'occupazione ai datori di lavoro del settore; la defiscalizzazione degli oneri sociali in favore delle aziende a carattere stagionale; la reintroduzione del credito d'imposta per l'acquisto di determinati beni strumentali; la deducibilità delle quote di ammortamento per le spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento degli immobili adibiti ad attività turistica; il sostegno per l'acquisizione, da parte degli operatori, della struttura immobiliare nella quale esercitano l'attività alberghiera; la deducibilità dell'IVA sui costi sostenuti per i cosiddetti « viaggi d'affari »; l'aumento della dotazione finanziaria del Fondo per il cofinanziamento dell'offerta turistica.

Riguardo al settore balneare prima il Governo ha colpito gli operatori con aumenti del 300 per cento dei canoni di concessione, evitando di occuparsi della forte quota di evasione e di elusione presente nel settore, poi ha proposto una sorta di modello « Las Vegas » centrato sullo sviluppo dei casinò e sul ruolo dei privati. Al contrario, si tratta di utilizzare strumenti legislativi già esistenti come le Società di Trasformazione Urbana, per riqualificare le località turistiche da un punto di vista urbanistico promuovendo un uso moderno ed efficace di beni demaniali rilevanti quali i lungomare per dare ai turisti servizi sempre più qualificati ed aumentare la raggiungibilità delle nostre località grazie ad accordi commerciali che abbattano le tariffe di trasporto.

6. Le politiche sociali.

Riguardo alle politiche sociali, il DPEF 2006-2009 si caratterizza per una serie di manifestazioni di intenti non corredate da alcun riferimento in termini di risorse che di fatto rendono del tutto vuote tali dichiarazioni. Si è, quindi, di fronte all'assenza di indicazioni sia in termini di risorse sia in termini di programmazione in settori centrali per la nostra società come la salute e il welfare.

Questo è tanto più grave se si considera che *il rapporto spesa sociale/PIL continua ad essere inferiore rispetto al rapporto esistente in tutti gli altri paesi europei*. È, invece, indispensabile porre le premesse fin d'ora affinché nella prossima finanziaria il rapporto spesa sociale/PIL possa adeguarsi alla media europea.

In merito alla **sanità**, continuano ad essere disattesi gli impegni in termini di attribuzione di risorse in favore delle Regioni con grave disagio a danno delle strutture sanitarie e dei cittadini. Il rinnovo del contratto nazionale per il settore della sanità nel pubblico impiego è avvenuto solo per il primo biennio con quattro anni di ritardo sulla base della forte mobilitazione della categoria che resta in attesa della definizione del secondo biennio. Le proteste per il mancato rinnovo contrattuale non riguardavano esclusivamente rivendicazioni di natura economica ma soprattutto la difesa del SSN, contro il *rischio di disarticolazione del sistema in 21 servizi sanitari diversi*, come prevede il DDL sulla riforma costituzionale che secondo la maggioranza dovrebbe essere approvato entro questa legislatura.

Inoltre, il disegno di legge sulla devolution, imposto da una parte della maggioranza *di fatto cancella i Livelli essenziali di assistenza* sostituendoli con i «livelli minimi» minando l'universalità e l'unitarietà del SSN su tutto il territorio nazionale.

Nel DPEF viene ignorato il problema della riqualificazione dell'offerta sanitaria pubblica soprattutto nel Mezzogiorno, nonostante si segnalino casi quotidiani di

forte deficit nelle strutture ospedaliere nelle regioni meridionali. Così come nessun riferimento si riscontra in materia di politica di investimenti per la sanità e la sua innovazione tecnologica e informatica.

Per quanto riguarda il personale, nel DPEF non viene posto il problema relativo all'emergenza infermieristica lasciando immutate le ragioni delle difficoltà tuttora presenti a partire dalla mancanza di personale, così come per il quinto DPEF consecutivo non viene menzionato il problema dei medici specializzandi nonostante gli impegni e le promesse reiterate.

Ancora, manca nel Documento ogni riferimento all'integrazione sociosanitaria, prevista dal decreto legislativo n. 229/99, essenziale per affrontare complessi problemi quali quelli legati alla disabilità, alla psichiatria, alla urgente problematica degli anziani non autosufficienti e alla fragilità dell'anziano, al recupero delle persone tossicodipendenti. Per questi ultimi non si fa alcun accenno alla destinazione di risorse finanziarie alla qualificazione dei servizi e delle strutture a partire da quelle pubbliche. Anche per la salute mentale si riscontra l'assenza di qualsiasi indicazione per la cura delle persone e l'assistenza e il sostegno alle famiglie, quando importanti strutture di assistenza si trovano in grave difficoltà perché impossibilitate ad operare per l'assenza di adeguate risorse.

Per **le politiche familiari** il DPEF si limita a generici richiami ai servizi dell'infanzia e alla tutela del potere d'acquisto, ignorando le vere priorità delle famiglie italiane in termini di servizi e prestazioni sociali. Così, non vi è alcun riferimento alla volontà di completa attuazione agli obblighi previsti dalla legge quadro sull'assistenza n. 328/2000 attraverso l'emanazione dei decreti legislativi i cui termini sono ampiamente scaduti.

I tagli perpetrati sistematicamente in questi quattro anni ai danni dei bilanci degli enti locali colpiscono indiscriminatamente il welfare sociale e l'assistenza alle fasce deboli della popolazione, bambini, anziani e disabili. Il Governo, nonostante

le gravi tensioni sociali con migliaia di famiglie — specie del Sud — prive di qualsiasi sostegno al reddito, ha completamente dimenticato il tema della lotta alla povertà: si pensi al fallimentare Reddito di Ultima Istanza che avrebbe dovuto sostituire la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento.

Nonostante fosse uno dei perni del famoso « contratto », non si fa cenno alla necessità di aumentare *le pensioni minime* per tutti gli aventi diritto esclusi da una normativa farraginosa e iniqua introdotta ad inizio di legislatura con la finanziaria del 2002.

Si continua a ignorare il grave (e destinato ad inasprirsi) problema della non autosufficienza e della istituzione del Fondo nazionale per tutelare gli anziani ultrasessantacinquenni.

7. Il fisco.

Le politiche fiscali.

Il DPEF 2006-2009 prevede, sotto vari profili, un *esteso utilizzo della leva fiscale*, sia in funzione di stimolo alla crescita e ai consumi, attraverso la riduzione del carico tributario sul prodotto e sul lavoro, sia in funzione di aggiustamento strutturale dei saldi, attraverso il recupero della base imponibile derivante da politiche di contrasto del sommerso e dell'evasione fiscale. Per altro verso, il documento di programmazione *esclude espressamente il ricorso ad inasprimenti di aliquote fiscali*, precisando a tal proposito che « per modificare la struttura del bilancio e ridurre il disavanzo senza aumentare le aliquote occorre recuperare questa base imponibile con una politica credibile, coerente e costante nel tempo ».

Questo richiamo alla credibilità e coerenza delle politiche fiscali, se non manifestamente paradossale, deve ritenersi quanto meno intempestivo, in quanto giunge solo con l'ultimo DPEF della legislatura, al termine di una *stagione politica segnata da una lunghissima serie di con-*

doni e sanatorie, avviata dall'operazione di regolarizzazione di patrimoni illegalmente detenuti all'estero o sommersi per circa 70 miliardi di euro, ammettendoli al pagamento di un'imposta all'aliquota irrisoria del 2,5 per cento e culminata in un condono edilizio e in un condono fiscale tombale.

Per altro verso, *i moduli di riforma dell'IRPEF non sono riusciti a compensare* la drastica diminuzione del potere d'acquisto dei ceti popolari, anche perché la parte più significativa degli sgravi fiscali sono stati concentrati a vantaggio dei redditi più alti. Ad un anno dalle elezioni appare ormai evidente come la riduzione delle tasse, considerata centrale nell'ambito della politica economica del Governo, così come prospettata nella legge delega di riforma del sistema fiscale, sia ormai poco più di un feticcio elettorale.

Anche la credibilità del riferimento alle **politiche per il contrasto dell'illegalità e del sommerso** deve necessariamente valutarsi alla luce degli esiti delle misure sin qui adottate. Il Governo, dopo quattro anni di condoni fiscali e sanatorie, che hanno alimentato la cultura dell'evasione e premiato i contribuenti disonesti, sembra avere riscoperto improvvisamente i temi dell'evasione fiscale, definita nel DPEF « *sport nazionale* », prevedendo di recuperare un maggiore gettito valutato in 3 miliardi di euro. Tuttavia il DPEF, al di là dei proclami *non definisce gli strumenti e le modalità* con i quali il Governo intende procedere per assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il rischio è che nella finanziaria per il 2006 si ripetano norme illusorie che prevedano il recupero di gettito superiore a quello effettivamente si potrà conseguire.

Quanto alla costanza nel tempo delle politiche fiscali del governo, le imprese e i contribuenti ne hanno avuto da ultimo evidenza con il decreto-legge n. 106 del 2005 (Disposizioni urgenti in materia di entrate), con il quale il Governo, per il fine dichiarato di salvaguardare il gettito dell'acconto IRAP per l'anno in corso, ha finito per comprimere alcuni dei diritti in

materia di tutela dell'affidamento e della buona fede riconosciuti dall'ordinamento ai contribuenti. D'altra parte, tale intervento appare in piena continuità con la linea che ha ispirato il rapporto tra amministrazione finanziaria e imprese lungo tutta la legislatura, a partire dal « congelamento » retroattivo dei crediti d'imposta per gli investimenti e le nuove assunzioni, fino al completo svuotamento del sistema degli incentivi automatici e alla sua sostituzione con un sistema di prestiti a tasso agevolato, peraltro ancora lungi dall'aver trovato attuazione.

Uno dei punti qualificanti delle politiche fiscali per il rilancio dell'economia ipotizzato dal Governo è costituito dallo **sgravio IRAP sul costo del lavoro**, per il quale il DPEF 2006-2009 indica espressamente la necessità di una copertura in via strutturale dell'intervento, senza tuttavia indicare nello specifico né la graduazione temporale dello sgravio, né le politiche finanziarie per farvi fronte.

Inoltre, a fronte di una manovra di aggiustamento integralmente demandata a ulteriori riduzioni della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni e a recuperi di base imponibile, il DPEF 2006-2009 prevede una riduzione della **pressione fiscale**, tra il 2005 e il 2006, pari addirittura ad un punto percentuale: dal 41,3 per cento del 2005 si passerebbe al 40,3 per cento del 2006. Sembrerebbe, dunque, che la riduzione attesa della pressione fiscale scenti anche il supposto allargamento della base imponibile, che a sua volta non può finanziare soltanto la riduzione delle imposte, dovendo concorrere anche all'aggiustamento dei saldi e al rientro del *deficit*; in tal senso, mancando qualunque indicazione circa gli effetti sulla pressione fiscale di ciascuna delle politiche in esso delineate, il DPEF non fornisce alcuno strumento per valutare l'attendibilità della riduzione stimata.

Nel merito delle politiche di alleggerimento del carico tributario proposte dal documento di programmazione, non può

che rilevarsi come la necessità di **eliminare gli oneri impropri** che gravano sul costo del lavoro, sia da tempo al centro della proposta programmatica alternativa del centrosinistra, assieme ad altre misure fiscali pure accennate nel DPEF 2006-2009; tra queste, in primo luogo, le misure per il contenimento dei prezzi del petrolio e suoi derivati, attraverso idonee forme di sterilizzazione degli aumenti, e il sostegno fiscale alle famiglie nell'accesso ai servizi per l'infanzia e agli affitti.

Insomma, anche per quanto riguarda le politiche fiscali il Documento di programmazione economica presentato dal Governo si presenta sostanzialmente come una « scatola vuota », priva di indicazioni e strategie concrete.

La lotta all'evasione

Il nuovo vessillo del Governo è 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.

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 ».

In materia di tasse e contributi bisogna guardare all'ultima analisi prodotta dal-

l'Agenzia delle Entrate (2004) da cui 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 per cento 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 per cento arriva nelle casse dello Stato.

La media del **lavoro irregolare** in Italia è del 13,4 per cento 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 hanno puntato contro il lavoro sommerso*. 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, a proposito della quale, dal Rapporto IRES 2005 sull'economia sommersa, risulta che il numero di lavoratori che hanno effettivamente *usufruito dei piani di emersione di cui alla legge n. 383 del 2001 sarebbe pari ad appena 4.000 unità, a fronte delle 900.000 unità stimate dal governo* nella relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento; ancora più vistoso è il fallimento degli obiettivi in termini di gettito, giacché le entrate confluite nel fondo di cui all'articolo 1, comma 8, della medesima legge n. 383, ammonterebbero ad appena 26 milioni di euro, contro i previsti 9.000 miliardi di lire prospettati allora dal Governo.

Ciò dovrebbe far riflettere: la lotta all'evasione non può essere ridotta ad una

salutaria 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.

Per quanto riguarda gli **studi di settore** si segnala, 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 per cento in più rispetto allo scorso anno, con punte del 13 per cento per alcuni settori, tra i quali la meccanica e l'edilizia leggera).

L'Italia sembra essere l'unico paese in Europa che *affida il servizio della riscossione 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 lira ogni 30 (quest'ultimo dato arriva dall'allarme lanciato nei giorni scorsi dall'Agenzia delle entrate).

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 per cento 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.

Le rendite.

È indubbio che esista in Italia un problema legato alla rendita. Mentre 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.

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 in materia non sembra esserci consenso all'interno del Governo, soprattutto per i timori connessi all'aggravio del prelievo sui titoli di Stato e alla fuga di capitali.

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 e la generalizzazione della cedolare secca su di essi al 12,5 per cento; nonché l'inclusione nella base imponibile dell'Irpef, per il 40 per cento del loro ammontare, di dividendi e plusvalenze derivanti da partecipazioni qualificate, 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 per cento, poi a un livello del 19 per cento per poi non farne nulla.

In realtà, una differenziazione del prelievo per interessi relativi a titoli a medio e lungo termine rispetto agli impieghi a breve 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 per cento è un obiettivo realistico e molto prossimo all'ipotesi iniziale della riforma Visco del 1998 (19 per cento). 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 per cento (che salirà al 20 per cento nel 2008 e al 35 per cento dal 2011). Del resto finora il differenziale fra un prelievo del 12,5 per

cento e l'assenza di tassazione di cui si beneficia investendo all'estero non hanno prodotto fughe significative.

Andrebbe anche rivista l'esenzione fiscale sulle plusvalenze straordinarie in nome di una tassazione leggera ed equilibrata.

Per quanto riguarda gli immobili, con il riconoscimento ai Comuni della possibilità di richiedere all'Agenzia del territorio di intervenire sulla sperequazione degli estimi catastali che derivi da un classamento antiquato, il Governo si proponeva di contrastare l'elusione e di favorire la perequazione. In realtà, ancora una volta si tratta di provvedimenti estemporanei e non strategici, perché continua a mancare la riforma complessiva del sistema estimativo dei fabbricati e perché è assente dalla politica del Governo un progetto complessivo di riforma sulla fiscalità della casa.

8. Il lavoro.

Le politiche.

Nonostante il grande rilievo dato a parole, l'azione del Governo in materia di lavoro è stata e continua ad essere assolutamente inadeguata, se non negativa. Nel DPEF mancano idonee risorse per il rinnovo dei contratti del Pubblico Impiego, per coprire lo scarto tra inflazione programmata e inflazione reale per il progresso e per i contratti pubblici in fase di rinnovo, per affrontare anche il problema dei rapporti di lavoro precari all'interno della pubblica amministrazione. Nella generica lotta al sommerso non si prevedono provvedimenti di sostegno per le imprese e per i lavoratori che emergono dal lavoro nero, per favorire la piena e buona occupazione, in modo particolare rivolti alle aree del Mezzogiorno di basso sviluppo.

Colpisce l'assenza di attenzione a tutte le tematiche riguardanti i lavoratori. Così, ancora una volta, non si prevedono:

strumenti adeguati di sostegno per contrastare l'aumento del costo della vita

e la oramai costante perdita di potere d'acquisto dei salari dei lavoratori dipendenti e delle pensioni;

la restituzione del fiscal drag, di nuovo indebitamente trattenuto dal governo a danno dei lavoratori dipendenti e dei pensionati;

misure atte a favorire la *conciliazione tra la vita lavorativa e la vita familiare*, dando piena applicazione a quanto previsto dalla normativa sui congedi parentali e prevedendo nuovi strumenti di sostegno;

la previsione di politiche di sviluppo dei servizi alla persona e alla famiglia e di *politiche di « conciliazione »* volte ad incrementare gli asili-nido e a rendere più elastici gli orari degli uffici pubblici e di molti servizi;

la previsione di risorse per potenziare il sistema della prevenzione e dei controlli e per accrescere il livello di tutela e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Così, a tutt'oggi, non è definito un sistema di *tutele per tutte le forme di lavoro*, graduato secondo le loro caratteristiche e il loro bisogno effettivo di protezione, nel quale la formazione diventi un diritto fondamentale per i nuovi lavoratori da esercitare anche individualmente. Invece, è questione irrinunciabile il reperimento delle risorse necessarie per la realizzazione di una vera ed estesa *riforma degli ammortizzatori sociali*, che non si limiti a proporre un aumento dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori che già ne godono, ma preveda l'estensione delle tutele sociali a categorie di lavoratori che ne sono attualmente prive, quali ad esempio i lavoratori parasubordinati o i lavoratori in imprese sotto i 15 dipendenti.

In particolare, per le lavoratrici e i lavoratori impegnati in forme di lavoro « atipico » è indifferibile l'estensione di alcuni essenziali diritti connessi alla maternità (copertura figurativa a fini pensionistici del periodo di maternità; assenze facoltative, permessi retribuiti per allattamento, diritto ad allontanarsi in caso di malattia, assenze facoltative per il padre).

Al fine di raggiungere l'obiettivo fissato in sede europea di un tasso di occupazione pari al 70 per cento entro il 2010 è necessario prevedere l'introduzione di incentivi specifici all'occupazione femminile, non solo nell'ambito del lavoro dipendente, ma anche per sostenere il lavoro autonomo e la libera iniziativa imprenditoriale delle donne.

La realtà dietro i numeri sull'occupazione.

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 per cento all'8 per cento. Eppure, il tasso di occupazione è diminuito (dal 57,5 per cento al 57,4 per cento) e così il tasso di attività (dal 62,9 per cento al 62,5 per cento).

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

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*. 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 cento per il 2004 ed è ora al 57,1 per cento. Secondo i parametri di Lisbona, dovremmo arrivare al 70 per cento 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.

Quali sono 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.

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.

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: 649 mila permessi di soggiorno;

Nel 2003: oltre 1,5 milioni di permessi.

Ma, come è noto, è intervenuta anche una sanatoria: il Censis valuta in circa 635.000 gli immigrati regolarizzati in seguito alla sanatoria.

L'evoluzione demografica interviene 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.

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 anche 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 per cento in più rispetto all'anno precedente.

9. *L'agricoltura e la pesca.*

Non solo nel DPEF non viene prevista nessuna misura precisa per il comparto dell'agricoltura e della pesca, ma addirittura in esso il Governo non dà alcuna

indicazione che lasci intravedere una qualche strategia politica nei confronti di questo settore.

Per quanto riguarda **l'agricoltura**, si registra un totale disinteresse per:

il potenziamento delle imprese agricole in termini strutturali (dimensioni, organizzazione, risorse finanziarie, capitalizzazione) così da renderle capaci di stare sul mercato in modo competitivo;

il sistema della ricerca sui prodotti, sui processi e di mercato, finalizzata a costruire un efficace sistema di orientamento produttivo e di penetrazione dei mercati;

il mantenimento del presidio umano sul territorio montano, collinare e di pianura, tramite la garanzia per gli operatori un reddito dignitoso attraverso anche incentivi che valorizzino la multifunzionalità dell'agricoltura intesa come settore di produzione di alimenti, di fibre e di energia, ma anche come comparto preposto alla conservazione dell'ambiente rurale e del territorio;

l'esportazione dei nostri prodotti, incentivando momenti di aggregazione dell'offerta, fornendo alle associazioni dei produttori gli strumenti necessari per la conoscenza dei mercati esteri, assistendo le imprese nell'affrontare questi mercati e garantendone i crediti.

Sarebbe, invece, necessario prevedere la messa a regime delle norme fiscali riguardanti il settore agricolo, la revisione del sistema previdenziale che allinei i costi contributivi per le imprese agricole alla media europea e con una particolare attenzione per le aree svantaggiate nonché il recupero dei Patti territoriali, delle altre forme di programmazione negoziata e dello strumento del credito di imposta per gli investimenti strutturali delle imprese agricole ed agroalimentari.

Ma vi sono anche aspetti più generali — che però incidono profondamente sul comparto agricolo — su cui il Governo è inadempiente. In particolare per quanto riguarda l'allineamento dei costi di pro-

duzione, in particolare dell'energia, con la media europea e il potenziamento delle risorse per il completamento, il riammmodernamento e la sostituzione delle infrastrutture idriche finalizzati ad un corretto uso dell'acqua.

Per quanto concerne il **settore della pesca** è importante mantenere le norme agevolative già adottate dalla legge finanziaria per il 2004 finalizzate a garantire i livelli occupazionali e i benefici fiscali e previdenziali previsti dagli articoli 4 e 6 della legge 27 febbraio 1998, n. 30, al fine di contenere la perdita di posti di lavoro derivante dall'aumento dei costi di esercizio, in particolare del carburante e, più in generale, dalla crisi dei mercati. Infatti, il settore ittico sta attraversando una crisi accentuata dal caro gasolio.

Inoltre sarebbe necessario affrontare con una logica di più lungo periodo le questioni relative al comparto della pesca. È essenziale sviluppare pratiche responsabili di produzione e commercializzazione dei prodotti ittici, anche prevedendo appositi benefici finanziari per gli ammodernamenti tecnologici necessari. La tutela del consumatore deve essere un obiettivo centrale, per il cui raggiungimento sono fondamentali l'implementazione di un insieme di strumenti e norme per la validità dei sistemi di rintracciabilità e etichettatura dei prodotti alimentari e il coordinamento e la razionalizzazione delle attività di controllo e vigilanza, con particolare riguardo alla tutela dei marchi di qualità, e il potenziamento e la qualificazione delle risorse umane dedicate a tali funzioni.

10. *La finanza pubblica locale.*

Nel DPEF il Governo ha annunciato che anche la manovra per il 2006 conterrà — ancora una volta — *norme di modifica delle regole del patto interno.*

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».

Il limite all'incremento della spesa delle pubbliche amministrazioni e degli enti decentrati che nella finanziaria 2005 ha sostituito, per questi ultimi, la definizione dell'obiettivo in termini di disavanzo, si è rivelata una tecnica di contenimento della spesa molto rudimentale e scarsamente efficace: infatti, con la fissazione di un rigido vincolo, si *riducono i margini di manovra per le autonomie locali*, perché non è possibile intervenire sulle entrate per mantenere il disavanzo al livello degli anni precedenti; taglia la spesa in modo indifferenziato, senza distinguere tra spese «buone» e spese «cattive»; prende a riferimento la spesa del passato di un periodo limitato, e con un automatismo del tutto casuale premia l'ente che nel periodo di riferimento ha speso di più; occorre tener presente che, se la spesa di parte corrente è, generalmente, piuttosto stabile, quella in conto capitale è molto variabile; in ogni caso restano penalizzati gli enti che, nel triennio 2001-2003, per esigenze di programmazione hanno rinviato gli investimenti, registrando così un livello contenuto 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 degli impegni di spesa, sia 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 conclusi, rischiano la sanzione per violazione del patto; è un sistema

iniquo, e invece di contenere la spesa in modo equilibrato e duraturo, con attenzione alla « qualità » degli impegni, trasferisce l'onere attuale su esercizi futuri;

Nel DPEF il Governo, « mantenendo fermo il principio dei tetti di spesa » si propone di stabilire tetti distinti per la spesa corrente e per quella in conto capitale e, in particolare, 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, non di rado, « spiazzare » la spesa corrente... In ogni caso 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.

Nel DPEF il Governo ritiene necessario coinvolgere gli enti locali e territoriali nella lotta all'evasione, « prevedendo a favore delle autonomie locali una quota parte della maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione. » È 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 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 ».

11. *Le politiche del Governo per il Mezzogiorno: né competitività né crescita.*

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

A determinare tale differenza, secondo la Svimez, sono una più accentuata riduzione della spesa pubblica nelle regioni meridionali: questa si è ridotta, nel 2004, a meno di un terzo rispetto all'anno precedente e si unisce al deciso rallentamento della spesa delle famiglie meridionali, in particolare della spesa per consumi primari e non durevoli.

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

Nonostante l'evidente fallimento delle politiche di sviluppo territoriale degli ultimi quattro anni, il Governo, nel DPEF, « si impegna a proseguire nella strategia di sviluppo territoriale avviata » e quindi a confermare le misure introdotte con la Finanziaria 2005 e con il cosiddetto « Pia-