



**RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATRICE CARLONI)

Comunicata alla Presidenza il 3 dicembre 2010

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (n. 2464)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati il 19 novembre 2010

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 19 novembre 2010*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011
e per il triennio 2011-2013 (n. 2465)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati il 19 novembre 2010

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 19 novembre 2010*

SUL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

ONOREVOLI SENATORI. – La decisione di bilancio 2011/2013 introduce importanti innovazioni alla struttura dei documenti di bilancio sulla base della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), entrata in vigore il 1° gennaio 2010.

Gli obiettivi della legge n. 196 del 2009 sono molteplici e largamente condivisi: restituire centralità al bilancio articolato in missioni e programmi superando la frammentazione e l'eterogeneità delle vecchie leggi finanziarie omnibus; rendere più trasparenti e leggibili i conti pubblici e le procedure attraverso cui i bilanci vengono costruiti e modificati; armonizzare i bilanci della pubblica amministrazione e coordinare la nuova legge di contabilità con la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale; migliorare il controllo, la valutazione e il monitoraggio del Parlamento sul bilancio esaltando il ruolo delle Commissioni di merito nell'analisi delle parti di loro competenza.

La riforma, frutto di un di un lungo processo di elaborazione e di un buon lavoro del Parlamento, contiene innovazioni strutturali, molte delle quali hanno più a che fare con il medio che con il breve periodo. Processo di costruzione e nuova struttura del bilancio, attività di valutazione e revisione della spesa, coordinamento tra amministrazioni diverse, evoluzione tecnica e culturale della Ragioneria dello Stato, nuovo equilibrio tra Parlamento e Governo e tra decisione e controllo, rinnovato ruolo del Parlamento e modifica dei regolamenti parlamentari: tutto ciò richiede un'ottica di programmazione di medio periodo. In questa prospettiva, e per assicurare che le promesse della riforma siano mantenute, è necessario un lavoro intenso e costante che sappia produrre, nel breve periodo, decisioni e procedure coerenti con gli obiettivi della stessa legge di riforma.

Stiamo vivendo una fase storica straordinaria. La più grave crisi finanziaria del dopoguerra ha messo in luce la non sostenibilità di un sistema economico che si è fin qui retto sullo squilibrio globale, sulla crescita delle disuguaglianze e sullo sfruttamento delle persone e dell'ambiente. I primi due trimestri del 2010 hanno visto un ritmo sostenuto di ripresa dell'economia globale. Tuttavia, i successivi segnali di rallentamento nei Paesi avanzati hanno messo in evidenza una eccessiva fragilità della ripresa, diffondendo una crescente sensazione di precarietà, di difficoltà a governare, di incertezze previsionali e di prospettiva.

Nell'Eurozona la crisi finanziaria ha colpito molto duramente diversi Stati membri. Dopo l'urto e lo *shock* della crisi greca si è diffusa una

nuova consapevolezza sulla necessità di agire tempestivamente che ha prodotto una riforma della *governance* europea di portata storica.

Il nuovo modello proposto prevede un coordinamento strategico *ex ante* delle politiche di bilancio attraverso l'introduzione del cosiddetto semestre europeo e la presentazione contestuale dei piani nazionali di riforma (PNR) e dei programmi di stabilità (PS) da costruire sulla base delle linee guida dettate dal Consiglio europeo. Solo successivamente alla elaborazione di raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri, questi approveranno le rispettive leggi di bilancio sulla base delle raccomandazioni ricevute. La riforma, ancora in via di completamento, definisce meccanismi per la gestione delle crisi, predisponendo procedure per la concessione di aiuti agli Stati membri in difficoltà finanziaria. Prevede, inoltre, meccanismi automatici sanzionatori enfatizzando gli obiettivi di sostenibilità dei conti pubblici, di controllo e riduzione del debito in base ai quali l'incidenza del debito sul PIL non dovrà superare al 2020 il 60 per cento, ed in tal caso si dovrà intervenire a ritmo serrato. Nel caso dell'Italia si tratta di tagliare il 3 per cento di debito l'anno. È attesa, pertanto, una manovra di forte impatto fin dal prossimo anno.

L'UE, dopo un primo momento di incertezza, ha dimostrato di saper reagire e voler aggredire la crisi con decisioni forti fino al capovolgimento dei tradizionali rapporti tra Unione e Stati membri nelle politiche finanziarie ed economiche. È importante che ciò sia avvenuto senza ripiegamenti nazionalistici né concessioni all'euroscetticismo ma imprimendo nuovo slancio al processo di integrazione.

Il nuovo corso europeo, seppure esposto ai rischi di una nuova tempesta finanziaria e di forti assalti speculativi che proprio in queste ore puntano a minacciare la tenuta dell'Unione, ha saputo trasmettere necessità, urgenza, coraggio, determinazione e spirito di solidarietà. Tutte qualità indispensabili per affrontare tempi difficili.

Per il nostro Paese, chiamato dall'UE a rispondere con piani economici e finanziari estremamente impegnativi, le sfide sono drammatiche. Senza nulla togliere all'importanza dei recenti *rating* favorevoli di Moody's, a fronte del successo dell'asta più recente del Tesoro, abbiamo il dovere di parlare un linguaggio di verità e non consolatorio.

La crisi del nostro Paese è, infatti, una crisi che viene da lontano, una crisi di produttività del lavoro e della struttura economica, poco efficiente e male specializzata, che si è progressivamente allontanata dalle frontiere dell'innovazione. Una crisi che ha visto ampliare i divari territoriali ed in particolare quello nord-sud con una intensità che non ha precedenti. Una crisi che mette a dura prova la democrazia italiana e il principio di uguaglianza previsto dall'articolo 3 della Costituzione, con l'aumento esponenziale delle disuguaglianze sociali e dei *gap* tra generi e generazioni.

I dati della ripresa sono i più bassi tra i Paesi europei, più bassi persino dei Paesi in via di sviluppo. A fronte di una crescita degli Stati Uniti del 2,5 per cento, in Europa del 2,8 per cento, in Germania del 3,6 per cento, l'Italia è ferma all'1,1 per cento.

In parallelo all'andamento certamente non positivo dei fondamentali macroeconomici, la situazione della finanza pubblica è forse ancora più preoccupante di quella economica. Dal lato dei conti pubblici, la Decisione di finanza pubblica ha evidenziato la situazione drammatica nella quale ci ritroviamo dopo anni di iniziative di contenimento della spesa pubblica e di costante rientro del debito pubblico verso la soglia del 100 per cento del PIL. Nel breve volgere di due anni il debito pubblico è salito a livelli superiori a quelli registrati quindici anni fa e il suo volume globale è previsto al 118,5 per cento nel 2010 e al 119,2 per cento nel 2011, per restare in media attorno al 115 per cento fino a tutto il 2013; il livello di indebitamento, malgrado l'assenza di interventi per lo sviluppo, ha comunque raggiunto il 5 per cento del PIL e si manterrà ben al di sopra del 3 per cento anche nel 2011; il saldo primario dopo aver registrato un disavanzo dello 0,6 per cento nel 2009 e dello 0,3 per cento nel 2010 è ottimisticamente previsto in avanzo dello 0,8 per cento nel 2011; la spesa corrente al netto degli interessi raggiunge nell'anno in corso il 43,5 per cento del PIL, con un aumento di ben 3,2 punti rispetto al 2008 e – ciò che è più grave – è programmata ben al di sopra del livello raggiunto nel 2008 fino a tutto il 2013. Il totale delle spese è previsto ad un livello superiore al 50 per cento sia nel 2010 (51,9 per cento) sia nel 2011 (50,5 per cento); le entrate sono previste in lieve riduzione nel periodo considerato, per effetto, in particolare, della riduzione dei contributi sociali dovuta in gran parte alle norme di contenimento della spesa del personale dipendente del settore pubblico. Le entrate tributarie, considerate al netto di quelle in conto capitale, registrerebbero, invece, un leggero incremento; la pressione fiscale si è accresciuta, nel 2009, fino al 43 per cento del PIL, e si manterrà sopra al 42,4 per cento fino al 2013, cioè per l'intera legislatura. L'insieme di tali dati evidenzia come le politiche dei tagli lineari, operati al di fuori di un contesto di revisione complessiva della spesa pubblica, non siano stati in grado di garantire effettivi risparmi.

La spesa fuori controllo ha alimentato, a sua volta, la crescita esponenziale del nostro debito pubblico che ha ormai raggiunto la soglia di 1.850 miliardi di euro. Dal 1° gennaio 2008 ad oggi si registra una crescita media mensile del debito pubblico di 8,7 miliardi di euro, che equivalgono in soli tre mesi ad una manovra correttiva paragonabile a quella del decreto-legge n. 78 del 2010, approvata lo scorso luglio. Se a questo si aggiungono le problematiche della spesa per interessi sul debito pubblico e dell'evasione fiscale, i risultati non possono che essere quelli appena descritti.

Per invertire la rotta occorrono scelte e decisioni di lungo periodo frutto di partecipazione e condivisione ampie. La gravità dei problemi e la straordinarietà della fase richiederebbero uno slancio e un impegno altrettanto straordinari che sappiano coinvolgere tutto il Paese.

Responsabilità di tutte le classi dirigenti, dialogo, spirito collaborativo, civiltà politica: questo è ciò che serve per affrontare i tempi difficili

e fare le riforme di cui l'Italia ha bisogno. Il contrario di *spot* e campagne elettorali permanenti.

Alla luce della riforma e della peculiarità della fase nonché della crisi della zona euro, il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e il bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013 dovevano rappresentare una svolta.

In particolare il Parlamento attendeva di poter valutare e discutere gli effetti del primo impatto della legge n. 196 del 2009 sul *corpus* del bilancio. Il bilancio e l'intera manovra non solo hanno mancato questo obiettivo, ma al primo debutto parlamentare la legge di contabilità risulta violata in molte sue parti.

Il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge di stabilità, mentre era ancora in corso in Parlamento l'esame della Decisione di finanza pubblica. La legge di riforma prescrive che il disegno di legge di stabilità intervenga soltanto nel momento in cui il Parlamento abbia terminato l'esame della Decisione di finanza pubblica, con le risoluzioni parlamentari che fissano gli obiettivi di saldo che la manovra deve rispettare.

Si tratta non solo di un'evidente violazione dell'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, ma anche di un aperto contrasto con la funzione di controllo sulla Decisione di finanza pubblica e sui documenti di bilancio che spetta al Parlamento.

Tale violazione al disposto della nuova legge di contabilità si aggiunge ad altre violazioni della medesima riforma: non sono mai state emanate le linee guida e la stessa Conferenza unificata non è stata consultata dal Governo nel corso di questo procedimento, mentre è in piena attuazione il federalismo fiscale sancito dalla Costituzione e dalla legge n. 42 del 2009.

Lo stesso contingentamento dei tempi parlamentari per l'approvazione dei documenti è esemplare del significato che si annette all'apporto delle Commissioni parlamentari di merito alla decisione di bilancio.

Il messaggio che si ricava è che il Parlamento chiamato ad elaborare ed approvare fondamentali leggi di riforma è subito dopo costretto a non rispettarle. Anche questo ultimo aspetto contraddice i principi di legge tesi a riequilibrare i rapporti tra funzione esecutiva e di controllo, ma soprattutto si iscrive in una condotta del Governo che abbiamo già denunciata in occasione del dibattito al Senato sulla Decisione di finanza pubblica. In quel caso, nella stessa relazione alla Decisione di finanza pubblica il Governo aveva scritto che quel documento sottoposto all'approvazione del Parlamento «era sostanzialmente e politicamente superato», con la motivazione che quanto doveva essere deciso era stato precedentemente deciso a luglio, mentre la discussione di politica economica sarebbe avvenuta all'interno del nuovo schema europeo. Una affermazione inaudita. È il Governo che disattende e deprezza sistematicamente i fondamentali documenti di programmazione economico-finanziaria. Altrettanto grave, inoltre, è l'utilizzo dei vincoli e degli obblighi europei come argomenti per sterilizzare tutti i più significativi passaggi che qualificano la funzione di decisione e controllo parlamentare sulla spesa e sui conti pubblici.

Nella documentazione alla nostra attenzione non si riflette in alcun modo una visione strategica di medio periodo delle politiche economiche e di bilancio.

Non emerge alcuna riforma strutturale, nessun piano di rientro del debito pubblico, nessuna politica di sviluppo con una visione temporale che vada oltre la legislatura in corso. Al contempo, si adottano gravi iniziative che amplificano le problematiche del mondo produttivo, i divari sociali e quelli territoriali del Paese.

In particolare, limitatamente al Bilancio non emerge ancora il ruolo che tale documento dovrebbe assumere a seguito dell'approvazione della riforma della contabilità e finanza pubblica, con particolare riferimento alla centralità delle scelte allocative adottate con tale strumento.

Non si comprende quale sia il destino di alcune voci di spesa, quali siano in prospettiva quelle che il Governo intende ridurre in via permanente perché ritenute comprimibili o superflue, in ragione delle difficoltà sopra accennate, e quali debbano essere quelle da preservare o incrementare in ragione della loro utilità sociale ed economica.

Non sono, inoltre, ben delineati, nonostante qualche miglioramento rispetto al passato, gli obiettivi correlati a tutte le missioni e i programmi del bilancio dello Stato, i relativi indicatori di *performance* e gli analoghi indicatori di raggiungimento dei risultati.

Emergono in tutta evidenza, al contrario, una serie di tagli lineari indiscriminati ed in taluni casi ingiustificati che colpiscono direttamente settori di spesa di primaria importanza, come l'istruzione, la sanità, le politiche sociali ed ambientali, che al contrario dovrebbero essere considerati investimenti per il futuro del Paese.

La dottrina più accreditata è concorde nel ritenere che l'applicazione di tagli della spesa in contesti di restrizione finanziaria difficilmente riesce a sortire effetti significativi e duraturi in assenza di un progetto di riorganizzazione delle attività e delle strutture delle amministrazioni o di incentivi per una maggiore efficienza.

Negli ultimi anni questo Governo ha effettuato il controllo sulla spesa attraverso misure di contenimento a breve periodo.

I tagli lineari sono stati adottati nel corso dell'esercizio, a programmazione già avviata e definita, creando difficoltà operative alle amministrazioni che hanno prodotto situazioni debitorie sommerse, rinviando una parte delle spese agli esercizi successivi.

I tagli lineari, per come sono stati applicati, hanno rimandato alle amministrazioni il compito di creare razionalizzazioni al proprio interno rispetto ai nuovi vincoli di bilancio. Tuttavia, in assenza di una verifica di congruità dei nuovi stanziamenti di bilancio rispetto ai servizi forniti dalle amministrazioni, difficilmente si produrranno automaticamente maggiore efficienza operativa e orientamento al risultato.

Oltre agli effetti dubbi sul piano dell'efficacia delle politiche strutturali di contenimento della spesa va poi considerato il costo sociale che tale riduzione di spesa produce sul *welfare* locale e sulla rete integrata dei servizi alla persona, sull'istruzione e il sapere, sul lavoro e sulle politiche di

sostegno alle imprese. È proprio il *welfare* locale, sostenuto in piccola parte da finanziamenti statali, che ha consentito ai comuni di sviluppare esperienze significative nel contrasto alla povertà e nel sostegno ai servizi all'infanzia, ai disabili, alle persone non autosufficienti.

Ebbene, pur a fronte delle considerazioni di inefficacia della politica dei tagli lineari, il Bilancio al nostro esame non fa altro che registrare per l'ennesima volta riduzioni lineari trasversali, che colpiscono tutte le missioni e i programmi. L'attuazione delle innovative misure introdotte dalla legge n. 196 del 2009 è rinviata al futuro.

Colpisce, poi, l'assoluta assenza di riferimenti ed evidenze contabili a quei provvedimenti e proposte di riforma su temi cruciali, annunciati e in alcuni casi già incardinati nell'agenda di Governo e Parlamento come il federalismo fiscale, la riforma del fisco, e il piano straordinario per il Sud.

Il piano straordinario per il Sud è stato approvato nell'ultimo Consiglio dei ministri dopo ripetuti annunci. Le politiche per il Sud rappresentano una priorità per le prospettive strategiche di crescita dell'Italia. I titoli e gli obiettivi indicati nel piano sono in linea di massima condivisibili. La proposta nel suo insieme risulta, tuttavia, poco credibile e criticabile per più ragioni. Innanzitutto il Governo mette a disposizione per gli interventi previsti dal piano solo risorse precedentemente contabilizzate nel Bilancio dello Stato e successivamente bloccate, parte consistente delle quali relative a residui di spesa come nel caso delle «risorse liberate» relative ai FAS 2000-2008 (circa 19 miliardi di euro). In secondo luogo, colpiscono le modalità con le quali si intende intervenire nelle aree del Mezzogiorno, che evocano un modello ampiamente superato dai tempi e dalle necessità di quei territori. Il Governo punta sulla centralizzazione degli interventi, una scelta che contrasta con i principi di autonomia e federalismo e che renderà difficile immaginare positive collaborazioni istituzionali in considerazione, tra l'altro, dei fortissimi tagli ai trasferimenti verso regioni e comuni. Inoltre, il piano rischia di essere solo virtuale.

Ma ciò che più lascia perplessi è la credibilità del piano, che viene approvato dopo che per anni il Governo ha utilizzato la principale fonte di interventi per il Mezzogiorno, le risorse del FAS 2007-2013, per interventi che nulla avevano a che fare con lo sviluppo del Mezzogiorno. La vicenda del FAS è lì a dimostrare quanto appena affermato. Tra il 2008 e il 2009 il governo Berlusconi ha accentuato enormemente la pratica di utilizzare le disponibilità del FAS come un «bancomat» improprio, a copertura degli oneri di numerose disposizioni legislative, fra le quali la vicenda Alitalia. Gli stanziamenti FAS, pari ad inizio legislatura a 64,4 miliardi di euro, a seguito di vari utilizzi, del tutto impropri rispetto alle originarie destinazioni, a fine 2008 erano stati ridotti a 54 miliardi di euro. Tali somme residue sono state destinate per 27 miliardi ai programmi regionali ed interregionali, (di cui 5,2 miliardi al Centro-Nord e 21,8 al Mezzogiorno) e per 25,4 miliardi a disposizione del Governo. I rimanenti 1,5 miliardi sono stati utilizzati per altri interventi: pre-allocazioni derivanti da precedenti disposizioni legislative (1,250 miliardi, di cui 600 milioni per il credito d'imposta per l'occupazione e 500 milioni per la via-

bilità secondaria di Calabria e Sicilia) e l'estensione delle agevolazioni per le aree sottoutilizzate. I 25,4 miliardi della quota nazionale FAS sono stati ridistribuiti per una prima *tranche* dalla delibera CIPE del 18 dicembre 2008, che ha assegnato 7,4 miliardi al Fondo infrastrutture (creato dall'articolo 6-*quinquies* del decreto-legge n. 112 del 2008). Successivamente, la delibera CIPE del 6 marzo 2009 ha assegnato le rimanenti risorse (18 miliardi) in parte al Fondo infrastrutture (altri 6 miliardi per un totale complessivo di 12,356 miliardi di euro), al Fondo ammortizzatori (4 miliardi di euro) e al Fondo economia reale (9 miliardi di euro presso la Presidenza del Consiglio dei ministri). Su tale vicenda non si può che esprimere un giudizio francamente negativo ed affermare che a fronte della costante riduzione del Fondo nessuna seria politica potrà essere programmata almeno fino al 2013 per il Mezzogiorno. Altro che piano per il Sud! La riduzione della dotazione finanziaria del Fondo per le aree sottoutilizzate ha prodotto rilevanti effetti sul profilo di addizionalità negoziato in occasione del Quadro strategico nazionale, tanto che il Rapporto strategico nazionale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) del Ministro dello sviluppo economico ha recentemente stimato una differenza tra la previsione di spesa *ex ante* nelle aree del Mezzogiorno e quanto al momento prevedibile nell'arco temporale 2007-2013 pari, a fine 2009, a circa il 27 per cento.

Relativamente al federalismo fiscale, non siamo ancora a conoscenza degli effetti che tale riforma produrrà sul bilancio dello Stato. Non si hanno a disposizione dati che dimostrino i benefici del federalismo e crescono sempre di più i timori per il futuro del Paese ed in particolare per quello delle aree più deboli. Sulla riforma del fisco siamo soltanto agli annunci.

Abbiamo, pertanto, dinanzi un bilancio debole, fragile, frammentato e con ampie zone di opacità. Un bilancio che riflette la gravissima situazione politica. Il governo del Paese di fatto non c'è più. Ciò che resta è troppo impegnato a districarsi tra voti di fiducia, scandali, complotti internazionali, palinsesti televisivi, indagini giudiziarie, oppure ad affollare i *report* di agenzia con fiumi di dichiarazioni del tutto inutili, per potersi occupare dello stato dei nostri conti, dei rischi concreti di attacchi speculativi nonché degli oneri connessi alla nuova *governance* europea. L'unica eccezione sembra essere rappresentata dal Ministro Tremonti. L'unico ad occuparsene, tanto da non trovare mai il tempo per discutere dei problemi del Paese in Parlamento.

Il provvedimento al nostro esame è costituito da un unico stato di previsione dell'entrata e da 13 stati di previsione della spesa relativi ai singoli Ministeri con portafoglio, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo, che la nuova legge di contabilità estende al triennio, nonché da 34 missioni e 175 programmi.

I cambiamenti più significativi a tale strumento arriveranno, comunque, soltanto a seguito dell'esercizio delle deleghe contenute negli articoli 40, comma 1, e 42, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che autorizzano

il Governo a procedere alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni, alla programmazione delle risorse e alla redazione in termini di sola cassa del Bilancio come degli altri documenti contabili dello Stato.

In tale ambito, non possono non esprimersi perplessità per i ritardi che si stanno accumulando nell'adozione degli schemi di decreti legislativi necessari al completamento della riforma, certamente non giustificabili con argomentazioni strumentali quali la necessità di adeguare la riforma ai dettami della nuova «sessione di bilancio europea» e dei nuovi vincoli del Patto di stabilità e crescita. Il timore reale è che il Governo non intenda portare a compimento la legge n. 196 del 2009, in ragione del fatto che gli attuali ampi margini di discrezionalità contabile verrebbero meno.

Anticipando in estrema sintesi un giudizio di merito sul contenuto del testo, è possibile affermare che il Governo ha presentato al Senato un disegno di legge di bilancio caratterizzato da entrate ampiamente sovrastimate e da tagli indiscriminati e non selettivi, che abbattano la spesa in conto capitale, in alcuni casi anche più del 50 per cento delle risorse rispetto all'anno precedente, ed investono settori di primaria importanza come l'università, le infrastrutture e le politiche socio-sanitarie, compromettendo la produttività e la competitività del nostro Paese.

Il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2011, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e integrato con la Prima Nota di variazioni prevede entrate finali per 450,203 miliardi di euro e spese finali per 490,843 miliardi di euro. Il saldo netto da finanziare pur con un miglioramento di circa 15 miliardi al confronto con il bilancio assestato per il 2010 peggiora, rispetto alle previsioni iniziali e per effetto della Prima Nota di variazioni, di 987 milioni di euro nel 2011, di 2,8 miliardi nel 2012 e di 9,3 miliardi nel 2013, attestandosi a 40,640 miliardi nel 2011, a 22,068 miliardi nel 2012 e a 139,961 miliardi nel 2013.

A fronte dei dati contenuti nel provvedimento, si esprimono forti preoccupazioni relativamente all'andamento delle entrate tributarie. Nel 2011, pur a fronte di un miglioramento complessivo delle entrate finali rispetto al dato assestato 2010, colpisce il dato relativo all'andamento delle entrate IRPEF e IRES. Rispetto al dato assestato 2010, a fronte di un gettito IRE pressoché invariato, viene prevista per il 2011 una forte riduzione dell'IRES e delle imposte sostitutive. Dati questi più che compensati dal maggiore gettito dell'IVA.

Tale situazione, se da un lato conferma le difficoltà del nostro tessuto produttivo e sociale nel generare reddito pur a fronte di una debole ripresa economica, dall'altro evidenzia la scarsa credibilità di talune poste contabili.

Le eccezionali entrate attribuite all'IVA possono giustificarsi, infatti, solo in presenza di un significativo incremento dei consumi e di efficaci misure di contrasto all'evasione fiscale. Una significativa ripresa dei consumi non trova riscontro nell'attuale situazione sociale ed economica del Paese stante il perdurare della crisi economica e l'assenza di misure del

Governo a favore di imprese e famiglie; i consumi ad oggi non crescono. Fino a questo momento, infatti, nonostante la tenuta dei consumi, il gettito dell'IVA registra un lieve incremento per effetto della significativa crescita della componente relativa alle importazioni, mentre la componente relativa agli scambi interni è in diminuzione. Nessun segnale fa presagire, pertanto, il balzo delle entrate IVA preventivato dal Governo. Le entrate IVA, pertanto, appaiono in realtà eccessivamente sovrastimate, in funzione dell'esigenza di garantire un equilibrio complessivo al bilancio.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione alla stima delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione. Nella lotta all'evasione fiscale, nonostante il Governo abbia ripristinato con il decreto-legge n. 78 del 2010 misure già introdotte in passato dal centrosinistra e successivamente abolite dal Governo in carica, non si può certo dire che il recupero di gettito sia tale da comprimere in via permanente il livello storico di evasione fiscale nel nostro Paese.

Recenti stime confermano che l'evasione continua a mantenersi ben al di sopra dei 100 miliardi annui, mentre l'economia sommersa sfiora i 300 miliardi di euro annui. E nulla fa presagire un deciso cambio di rotta.

Altrettanto sovrastimate appaiono le entrate extratributarie, che a seguito dell'approvazione del maxiemendamento alla Camera risultano aumentate di ulteriori 3,183 miliardi di euro per il 2011, di 706 milioni di euro nel 2012 e di 756 milioni di euro nel 2013.

Per l'anno 2011, una parte consistente delle maggiori entrate extratributarie sono da attribuire alle misure relative all'asta delle frequenze elettromagnetiche in seguito al passaggio dal sistema televisivo analogico al digitale terrestre. Le frequenze saranno destinate a servizi di telefonia mobile in banda larga. Pur condividendo tale processo, pare ormai assodato che la stima economica delle entrate provenienti dal passaggio dal sistema analogico al digitale terrestre sia calcolata per eccesso (2,4 miliardi), considerato che, se non si cambia la norma, c'è il rischio che nessuna frequenza sia disponibile per l'asta. In ogni caso si evidenzia quantomeno l'imprudenza di fronteggiare oneri correnti certi con misure di copertura incerte. In tal senso analoghe considerazioni si estendono alla scelta di enfaticizzare i proventi da sanzioni sui giochi. Si tratta di finanziamenti rappresentati per lo più da entrate aleatorie del tutto prive di effetti strutturali.

In relazione all'andamento complessivo delle entrate tributarie ed extratributarie, non si possono non sottolineare le preoccupazioni più volte sollevate in passato dalla Corte dei conti in relazione alla trasparenza e alla leggibilità dei conti statali, fortemente condizionati dalle entrate *una tantum* e dall'andamento anomalo di talune poste contabili come quelle relative ai residui attivi e passivi.

Si tratta di un'anomalia che preclude la possibilità di effettuare una corretta programmazione dei flussi finanziari e che non potrà non porre problemi per l'effettivo passaggio al bilancio di cassa.

Sempre secondo la Corte dei conti, una delle principali inadeguatezze del Bilancio è la presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate eventuali e diverse, l'ingiustificato aumento di quelle extratributarie e

l'eccessiva massa di proventi di cui non si conosce la fonte. Rimangono, in tal modo, di fatto sconosciute le componenti di una parte di gettito, che presenta, così, un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

In particolare, la Corte dei conti ha evidenziato che la linea, adottata negli ultimi due anni dal Governo, di non considerare più il maggior gettito atteso dalle misure di contrasto all'evasione come semplicemente eventuale ed aggiuntivo, ma di contabilizzarlo a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica, consente di aumentare il gettito tributario senza elevare ulteriormente il livello delle aliquote di imposta. Tuttavia la rilevanza di tale impegno sottolinea anche la criticità dei fattori che possono assicurare la realizzazione ed il consolidamento dei risultati attesi, a cominciare dal fattore amministrativo. In tal senso, appare necessario recuperare il *gap* di conoscenza relativo alle variazioni di comportamento dei contribuenti riferibili ai provvedimenti di deterrenza e di miglioramento della gestione. «Un limite che – come la Corte ha più volte evidenziato – impedisce di valutare compiutamente l'efficacia delle politiche intraprese, il grado di realizzabilità delle singole misure, gli effettivi risultati sotto il profilo del gettito».

A conferma della scarsa trasparenza dei dati di bilancio intervengono anche giudizi al di fuori del nostro Paese. Sia il Fondo monetario internazionale che l'Ocse hanno pubblicato manuali e linee-guida su come promuovere una maggiore trasparenza dei conti pubblici, ma fino ad alcuni anni fa non era disponibile nessun indice che permettesse di confrontare i vari Paesi. Dal 2006, l'*International Budget Partnership* pubblica ogni due anni l'*Open budget index*, un indice che classifica i Paesi in base alla quantità e alla qualità delle informazioni rese disponibili al pubblico su vari aspetti dei conti pubblici e del bilancio dello Stato. Ebbene nel 2010, l'*Open budget index* ha pubblicato i primi risultati relativi all'Italia, che non appaiono affatto positivi. Ai primi posti figurano molti Paesi dell'Ocse, tra cui la Nuova Zelanda, Inghilterra e Svezia, il Sud Africa, mentre in fondo alla classifica vi sono soprattutto Paesi caratterizzati da estrema povertà, da regimi politici non democratici e da alta dipendenza dal petrolio come fonte principale di esportazioni e di entrate fiscali, tutti fattori che chiaramente limitano la capacità o la volontà dei governi di rendere conto in modo trasparente dell'uso delle risorse pubbliche.

L'Italia ottiene un punteggio di 58/100, uguale a quello del Portogallo, che ci colloca tra gli ultimi dei Paesi Ocse. Che i conti pubblici italiani non fossero molto trasparenti, lo si sapeva. Vari rapporti del Fondo monetario internazionale negli ultimi anni avevano già evidenziato come fosse necessario non solo migliorare il contenuto, ma anche ovviare al ritardo con cui i vari documenti vengono resi disponibili. Per la prima volta, però, è possibile non soltanto identificare alcune delle aree che più necessitano di miglorie, ma anche confrontare quello che succede in Italia con le pratiche vigenti in altri Paesi. E proprio sul lato delle entrate vengono le maggiori critiche e preoccupazioni.

Nel frattempo, a conferma delle suddette preoccupazioni i dati sulle entrate tributarie nei primi 9 mesi del 2010 forniti recentemente dalla Banca d'Italia confermano il rischio di una sovrastima delle entrate. Secondo la Banca d'Italia, le entrate dei primi nove mesi del 2010, pari a 266,077 miliardi di euro, sono inferiori dell'1,8 per cento rispetto a quelle del corrispondente periodo del 2009, caratterizzato da una caduta del 5 per cento del PIL reale, mentre nel 2010 siamo all'1 per cento di crescita.

Nei prossimi giorni, il Governo sarà inevitabilmente costretto a correggere tali dati, da un lato per riportare in equilibrio il 2010 e dall'altro per rafforzare gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi relativi all'anno 2011. E già si intravedono i primi annunci di una pesante manovra correttiva che si abatterà su famiglie ed imprese.

Il Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 presenta evidenti criticità non solo dal lato delle entrate, ma anche dal lato delle spese.

Da una attenta lettura dei dati si riscontra una temporanea riduzione delle spese finali negli anni 2011 e 2012 ed una netta ripresa delle medesime a partire dal 2013. Ciò ad evidenziare che le misure di contenimento della spesa corrente non sono di natura permanente e frutto di riforme strutturali, bensì di iniziative di corto respiro.

Nel dettaglio, sul versante della spesa le previsioni di competenza delle spese correnti al netto degli interessi presentano, per il 2011, un andamento decrescente, rispetto al dato assestato 2010, di -4,3 per cento e al 2012 di -0,5 per cento e un andamento crescente per il 2013 di +1,1 per cento.

La spesa primaria, considerata al netto degli interessi, come già detto registra una previsione di variazione in diminuzione particolarmente significativa pari circa 15 miliardi di euro nel 2011, rispetto all'assestato 2010. In tale ambito non si può non evidenziare come l'obiettivo sia particolarmente ambizioso, soprattutto considerato che la dinamica della spesa corrente nell'ultimo decennio è stata ampiamente superiore a quella del prodotto.

Emerge poi un drastico taglio delle spese in conto capitale nel biennio 2011-2012 (-7,8 per cento nel 2011 e -4 per cento nel 2012) del tutto inaccettabile in quanto programmato in un periodo dove al contrario sarebbe necessario un forte sostegno all'economia nazionale. Totalmente incomprensibile l'aumento consistente delle spese in conto capitale nel 2013 (+10 per cento rispetto all'anno 2012), che non appare associato ad alcuna iniziativa concreta.

Anche la decisione di un'ulteriore contrazione della spesa per la dotazione infrastrutturale del nostro Paese - la scelta del non fare - è una decisione ampiamente inopportuna. Valgono a tal proposito le parole usate dalla Banca d'Italia in audizione in sede di discussione della Decisione di finanza pubblica: «Le infrastrutture sono un elemento chiave della capacità di crescita di un paese. L'evidenza dell'impatto positivo del capitale pubblico sulla *performance* del sistema economico è abbondante. Per l'Italia, le stime indicano che per ogni punto percentuale di aumento dello

stock di capitale pubblico il prodotto può crescere fino allo 0,6 per cento nel lungo periodo. Le misure disponibili concordano generalmente nel segnalare un ritardo dell'Italia rispetto ai principali paesi europei in termini di dotazione infrastrutturale. Alla luce di queste considerazioni, appare problematica la drastica riduzione delle spese per investimenti prevista nel prossimo biennio».

L'evoluzione della spesa per interessi mostra un incremento sostenuto a partire dal 2012 (84,06 miliardi), con un tasso di crescita del 6,7 per cento e un tasso medio annuo superiore al 5 per cento. Un dato significativamente divergente da quello indicato nella DFP (75,67 miliardi), che probabilmente sconta lo stato di *stress* finanziario che il Paese sarà chiamato ad affrontare nei prossimi mesi, anche in ragione dell'accrescimento del differenziale dei tassi di interesse sul debito pubblico registrato nel corso degli ultimi mesi. Anche nell'assestamento dell'esercizio 2010 era stata segnalata una non coerenza tra importo previsto nel bilancio 2010 e stime contenute nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF). Il Servizio del bilancio del Senato in merito scrive che: «le divergenze sono in parte riconducibili al diverso ambito soggettivo dei due documenti e ai diversi criteri metodologici di imputazione della spesa». La questione è anche trattata nella nota tecnico-illustrativa (uno dei documenti previsti dalla nuova legge di contabilità). Le motivazioni di tali rilevanti scostamenti non sono state del tutto chiarite dal Governo. Restiamo tuttora in attesa di argomenti chiari e convincenti che possano fugare ogni dubbio, come ad esempio quello di una sovrastima degli interessi sul debito che genera ombre piuttosto che trasparenza sulla spesa.

L'analisi della spesa ha il duplice obiettivo di contribuire ad una maggiore disciplina fiscale e assicurare un migliore funzionamento dell'amministrazione pubblica, per accrescere l'attenzione sulla fase *ex post* del processo di spesa (misurazione dei risultati, esame dei costi effettivamente sostenuti, valutazione dell'efficacia delle politiche), e di intervenire sulla strumentazione della programmazione finanziaria *ex ante*.

Con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, l'analisi della spesa sarebbe dovuta entrare a far parte del ciclo ordinario della programmazione finanziaria e del bagaglio ordinario degli strumenti di controllo, accrescendo la capacità decisionale del Parlamento, ma così non è. Infatti si incontrano criticità nella funzione allocativa del bilancio dello Stato e scarsa attenzione ai risultati nell'attuazione dei programmi di spesa.

Lo stesso contenuto informativo offerto dal SFN (saldo netto da finanziare) programmatico del bilancio dello Stato, confrontato con quello registrato a consuntivo, risulta limitato ai fini della politica di bilancio: a) per la copertura parziale dell'aggregato sottostante, b) per i diversi criteri contabili rispetto alla contabilità nazionale, c) per il sistematico scostamento tra previsione iniziale presentata dall'Esecutivo, previsione finale (integrata dalla manovra e dall'assestamento o dai provvedimenti normativi votati in corso d'anno dal Parlamento) e dato consuntivo che riassume i risultati dell'esercizio di bilancio.

Nel passaggio tra previsioni iniziali e finali incidono, oltre alla legge di assestamento, la ripartizione di fondi, la reiscrizione dei residui, le rassegnazioni di entrate e le nuove leggi con effetti di spesa approvate in corso d'anno.

Tutte queste variazioni sono poco chiare e leggibili. Non risulta agevole stabilire dal prospetto contabile quale parte della differenza tra le previsioni di spesa iniziali e finali destinate a una specifica finalità sia dovuta, alla fine della gestione, a immissioni di ulteriori risorse ovvero a riallocazioni tra le diverse finalità.

Questa legge di bilancio testimonia una modesta cultura del risultato. Rimane disattesa la funzione fondamentale di fornire informazioni sulla destinazione del finanziamento dei programmi in termini di livello di servizi e di interventi.

La riorganizzazione della struttura di bilancio per missioni (34) e programmi (175) doveva contribuire ad una maggiore trasparenza del bilancio; invece, la forte rappresentazione contabile della spesa in capitoli riflette la frammentazione del processo previsionale e gestionale del bilancio.

Esiste una forte polarizzazione delle risorse su un numero limitato di programmi (e di Ministeri). Contemporaneamente, così come emerge dalla nota di lettura del Servizio, rispetto al bilancio dello scorso anno diminuiscono le missioni interministeriali; inoltre si osserva che rispetto al 2010 il bilancio per il 2011 presenta 10 programmi in più.

L'istituzione di nuovi programmi nell'ambito di una missione e di riorganizzazione tra missioni rischia di pregiudicare la confrontabilità dei dati di consuntivo. A questo proposito anche il relatore di maggioranza ricorda come già lo scorso anno si fosse rilevato che la percentuale di spesa di ogni missione sul totale fornisca una rappresentazione poco significativa della decisione di spesa, considerato che la missione più pesante è quella del debito, la quale certamente non può essere liberamente modulata.

Posto che la spesa per un dato anno è per la maggior parte vincolata (oneri inderogabili, fattori legislativi, fabbisogno), ciò non significa che non vi siano spazi per riallocazioni. La politica di bilancio potrebbe essere più ampiamente riorientata dal decisore politico, ampliando l'orizzonte temporale della programmazione finanziaria.

Sotto il profilo di una più qualificata capacità di lettura e di analisi del bilancio, il Servizio del bilancio del Senato quest'anno ci ha consegnato una puntuale analisi delle voci della spesa primaria per missione di spesa. Si tratta di un importante strumento di valutazione degli obiettivi allocativi. Sono le politiche a rappresentare oggetto di interesse per il Parlamento ed i cittadini, e ad esse vanno riferiti gli stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato.

La stessa presenza di una missione «fondi da ripartire», con una dotazione estremamente significativa (13,5 miliardi) di risorse da spalmare durante l'anno, di per sé contrasta con la destinazione funzionale *ex*

ante. Fondi che verranno ripartiti nel corso dell'esercizio e di cui non si può sapere, venendo meno la destinazione funzionale *ex ante*.

I fondi assicurano alle singole amministrazioni flessibilità e disponibilità di una parte delle risorse nel corso dell'esercizio, ma se si guarda alla funzione informativa del bilancio la dimensione dei fondi di fatto contribuisce all'opacità della relazione tra allocazione iniziale degli stanziamenti ed effettivo impiego delle risorse rendendo il bilancio ingiudicabile.

Il ricorso al canale del finanziamento attraverso i fondi sfugge dalle esigenze di programmazione e quindi non incentiva una più consapevole programmazione delle attività e delle risorse, disattendendo di fatto il dettato della nuova legge di contabilità.

Entrando nel merito del provvedimento, i tagli a missioni e programmi in taluni casi appaiono del tutto inaccettabili in quanto riferiti ad interventi ritenuti prioritari e non comprimibili, relativi all'istruzione e alla cultura, alla tutela della salute e alla tutela dell'ambiente, che al contrario dovrebbero essere finanziati con maggiori risorse in quanto investimenti per il futuro del Paese.

Relativamente alle missioni istruzione scolastica e alla missione istruzione universitaria, il giudizio sui tagli è ampiamente negativo. Più in generale, l'incidenza percentuale dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sul totale generale del bilancio dello Stato è pari al 9,9 per cento totale (a fronte del 10,3 per cento riferito al dato assestato l'esercizio finanziario 2010). Questo dato conferma il «primato negativo» del nostro Paese confinato all'ultimo posto, tra i Paesi aderenti all'Ocse, per la percentuale di spesa pubblica destinata all'istruzione. Rispetto alle previsioni assestate per l'esercizio finanziario 2010 si registra una drastica riduzione di stanziamenti, pari a più di 2 miliardi di euro nel solo anno 2011, che si aggiunge alla riduzione di 409,3 milioni di euro della legge di bilancio per l'anno 2010 rispetto alle previsioni assestate per l'esercizio finanziario 2009. La riduzione rispetto alle previsioni assestate per l'esercizio finanziario 2010, pari addirittura a quattro volte la riduzione prevista dalla legge finanziaria per l'anno 2010, è dovuta agli effetti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che all'articolo 2 ha disposto, a decorrere dall'anno 2011, la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili, delle missioni di spesa di ciascun Ministero.

Lo stanziamento complessivo per la missione «Istruzione scolastica» (missione n. 22) è pari a 42.030,5 milioni di euro, con una riduzione di ben 2.106,2 milioni di euro (-4,8 per cento) rispetto alle previsioni assestate del bilancio 2010. Dal raffronto tra gli importi assegnati ai programmi per il 2009 e per il 2010 emergono: la riduzione di 219,3 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010 per il programma «Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica»; la riduzione di 123,3 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010 per il programma «Istruzione prescolastica»; la riduzione di 780,1 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010 per il programma «Istruzione primaria»; la riduzione di 208,3 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010 per il programma «Istruzione

secondaria di primo grado»; la riduzione di 841,6 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010 per il programma «Istruzione secondaria di secondo grado»; la riduzione di 129,0 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010 per il programma «Istituzioni scolastiche non statali»; la riduzione di 7,8 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010 per il programma «Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale». Detti programmi avevano già subito notevoli riduzioni rispetto alle previsioni assestate per il 2009 e per il 2008.

Nel merito, con riferimento al programma «Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica», cui fanno capo anche le spese per il funzionamento degli uffici, nonché per la gestione e il funzionamento del sistema informativo, si evidenzia con preoccupazione la soppressione, per insussistenza di residui, del cap. 7151 recante interventi per l'edilizia scolastica e la messa in sicurezza degli edifici scolastici, «alimentato» per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), che aveva destinato alcune somme iscritte al bilancio dello Stato all'edilizia scolastica, alla messa in sicurezza degli istituti, ovvero alla realizzazione di impianti e strutture sportive nei medesimi. Due edifici scolastici su tre non sono a norma di legge, come risulta da uno studio della *KRLS Network of Business Ethics* da cui emerge che in Italia solo il 46 per cento delle scuole ha il certificato di agibilità statica, contro il 98 per cento della Germania, il 93 per cento della Francia, il 92 per cento dell'Inghilterra, l'89 per cento della Spagna, il 77 per cento della Polonia, il 71 per cento del Portogallo, il 64 per cento della Romania, il 58 per cento della Bulgaria e il 53 per cento dell'Albania. Il 52,82 per cento degli edifici scolastici è stato costruito prima del 1974 e ben il 75,04 per cento degli edifici si trova in zona ad alto rischio sismico. Secondo la Protezione civile, dal 2002 a oggi sono state censite solo 3.000 scuole sulle 57.000 presenti nel nostro Paese (a quelle pubbliche vanno aggiunte le 15.000 scuole private).

Relativamente alla missione Istruzione universitaria, il Governo, con una politica in controtendenza rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea che destinano ingenti risorse al sistema di istruzione universitario, per il 2011, stanziava 8.005,963 milioni di euro, con un incremento di appena 76 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate del bilancio 2010. Ancora prima, nella legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), tuttavia, lo stanziamento complessivo per la missione «Istruzione universitaria» era pari a 8.549,3 milioni di euro (pari al 15,4 per cento dello stanziamento del Ministero). Per il biennio 2012-2013, tuttavia, è prevista una riduzione di risorse pari ad 1 miliardo di euro rispetto alle dotazioni del 2011.

All'interno del programma «Sistema universitario e formazione post-universitaria» si segnala che per il «Fondo per il finanziamento ordinario delle università» era prevista, inizialmente, una riduzione di 126,1 milioni di euro, che portava la dotazione a 6.130,3 milioni di euro, corrispondente all'ammontare previsto per il 2001 (!). Già nella legge di bilancio dello

scorso anno il «Fondo per il finanziamento ordinario delle università» registrava un decremento di ben 678,8 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per il 2009. Il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) – finalizzato, tra l'altro, al pagamento di stipendi, delle utenze e di tutte le spese correnti delle università – in attuazione dell'articolo 66, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) era stato già ridotto di 63,5 milioni per il 2009, di 190 milioni per il 2010, di 316 milioni per il 2011, di 417 milioni per il 2012 e di 455 milioni a partire dal 2013, per un totale di 1,4 miliardi di euro in un quinquennio. Alle suddette riduzioni occorre aggiungere la soppressione del Fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario statale che incide, di fatto, sulla dotazione complessiva del FFO. Il Fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario statale, istituito dalla legge finanziaria per il 2008 (articolo 2, commi 428-429), con una dotazione pari a 550 milioni di euro, per ogni anno del triennio 2008-2010, era destinato ad incrementare le disponibilità del FFO per sostenere prioritariamente le spese derivanti dagli adeguamenti retributivi del personale docente e dai rinnovi contrattuali del personale non docente degli atenei. Da tutti i suddetti tagli e mancati finanziamenti consegue che per il prossimo anno il Fondo di finanziamento ordinario avrebbe dovuto subire una riduzione di stanziamento pari a 1.026 milioni di euro. Il maxiemendamento approvato dalla Camera dei deputati, prevedendo uno stanziamento di 800 milioni per il FFO per l'anno 2011, nonché di 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, corregge parzialmente tali poste di bilancio, ma ciò non rappresenta affatto una inversione di tendenza rispetto alla politica dei tagli (il finanziamento complessivo del FFO rimane comunque al di sotto di oltre 300 milioni di euro rispetto allo scorso anno) né, a maggior ragione, può essere considerata la dimostrazione di un investimento serio ed efficace del Governo per lo sviluppo del sistema universitario del nostro Paese.

Altrettanto non condivisibili i tagli al settore della cultura e della tutela del patrimonio artistico. In tale ambito, la spesa complessiva, lungi dal definirsi investimento, rappresenta soltanto lo 0,3 per cento del PIL, nel Paese che possiede il 52 per cento del patrimonio artistico mondiale.

Nella missione Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici si registra, per il 2011, una riduzione di 228,348 milioni di euro rispetto all'asestato, pari al 15,9 per cento di risorse in meno. Il programma di sostegno e valorizzazione del settore dello spettacolo subisce un taglio di risorse di natura corrente del 34,6 per cento e del 35,4 per cento di quelle in conto capitale, mentre il programma Tutela dei beni archeologici subisce un taglio di risorse di natura corrente del 35,5 per cento e del 30 per cento di quelle in conto capitale.

Questi pochi dati, senza citarne altri comunque significativi, dimostrano la scarsa sensibilità del Governo nei confronti del settore della cul-

tura. Molti posti di lavoro nel settore dello spettacolo sono a rischio e soprattutto stiamo compromettendo, per incuria, una parte del patrimonio nazionale archeologico, storico, artistico e architettonico: e le recenti vicende di Pompei sono lì a dimostrare lo stato di abbandono di siti riconosciuti patrimonio mondiale.

In relazione alla missione Tutela della salute il settore è caratterizzato da tagli o da mancati finanziamenti. La spesa prevista per lo stato di previsione del Ministero della salute rappresenta solo lo 0,2 per cento dell'intero bilancio dello Stato, in ulteriore diminuzione rispetto al bilancio assestato 2010 (0,4 per cento). Rispetto alle previsioni assestate per il 2010 si registra una diminuzione di risorse pari al 43,1 per cento dello stanziamento complessivo. In tale ambito, lo stanziamento complessivo per la missione «Tutela della salute» è pari soltanto allo 0,1 per cento delle risorse finanziarie delle 34 missioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per il triennio 2011-2013 e i drastici tagli agli stanziamenti previsti nella missione danno la misura della penalizzazione di un settore fondamentale ed essenziale del Paese. In particolare, il programma 20.1 «Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale» reca una riduzione di spesa di quasi 38 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2010; il programma 20.2 «Sanità pubblica veterinaria e sicurezza degli alimenti» reca una riduzione di 31 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2010; il programma 20.4, «Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici» reca una riduzione di 8,1 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2010. Il programma 20.3 «Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza» registra un incremento – rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2010 – di soli 14 milioni di euro.

Non si può poi tacere su altri interventi o mancati interventi a sostegno della sanità e della salute dei cittadini, come il taglio di 1,8 miliardi di euro all'edilizia sanitaria pubblica o la mancata definizione dei nuovi LEA. In estrema sintesi, il settore della tutela della salute viene duramente colpito, sia per effetto di interventi diretti sulle risorse destinate alla sanità e alle regioni, sia indirettamente attraverso i tagli alle politiche sociali, che per effetto della integrazione dei servizi socio-sanitari si riversano necessariamente sulla sanità. Anche questa manovra economica, come la precedente, rischia di determinare una diminuzione dei servizi a livello locale ed un decremento degli investimenti nei settori economici strategici, con conseguente stagnazione a livello economico e crescita del disagio sociale. Ad oggi, pertanto, gli stanziamenti e gli interventi previsti nel settore sono insufficienti ed inadeguati a far fronte ad obiettivi fondamentali come la prevenzione e la promozione della salute, il potenziamento della medicina del territorio, la sicurezza della rete ospedaliera e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Relativamente alla missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, di assoluta gravità appare la fortissima riduzione delle previsioni di spesa per la messa in sicurezza del territorio dai rischi am-

bientali (sismico, vulcanico, idrogeologico), che riguarda uno degli aspetti di più acuto degrado dei nostri sistemi ambientali e che rappresenta un tema prioritario anche rispetto alla sicurezza dei cittadini. Così, al termine di un biennio che ha drammaticamente confermato – con il terremoto dell’Aquila, con la tragedia di Messina e le numerose alluvioni di questi ultimi mesi – la condizione di insicurezza abitativa in cui vivono centinaia di migliaia di italiani, collegata al rischio sismico e al rischio idrogeologico e largamente alimentata da un uso spesso distorto del territorio, non solo nel Mezzogiorno ma anche nel Nord, e da *standard* insufficienti di sicurezza di buona parte del nostro patrimonio abitativo, vengono ulteriormente e drasticamente ridotti i fondi ordinari destinati alle politiche di protezione territoriale: si è passati dai 558 milioni dell’ultima finanziaria del governo Prodi, ai poco più di 60 dell’attuale legge di bilancio. Le spese per la tutela del territorio e dell’ambiente devono essere considerate un investimento ad alto rendimento. Una migliore conservazione del patrimonio ambientale nel suo complesso consentirebbe, infatti, al Paese di affrontare con più efficacia le emergenze che di volta in volta si manifestano e nel lungo periodo consentirebbe maggiori risparmi di spesa in conseguenza di tali eventi. Gli eventi degli ultimi mesi ci insegnano che disinvestire risorse nella tutela del territorio e dell’ambiente costa talmente tanto che in taluni casi non si è in grado neanche di intervenire per ripristinare la situazione precedente. Il terremoto in Abruzzo e le recenti alluvioni in Veneto e in Campania sono lì a dimostrare le difficoltà del Governo nel reperire risorse per gli interventi non solo per le fasi emergenziali, ma per l’avvio delle opere di ricostruzione e di ripresa delle attività economiche.

Forti perplessità destano, poi, i tagli indiscriminati che vengono adottati in taluni comparti come quello dell’ordine pubblico e della giustizia, che mettono a forte rischio la funzionalità dei medesimi.

Più in dettaglio, per il 2011, con riferimento alla missione Ordine pubblico e sicurezza, per la parte relativa al Ministero dell’interno, si registra una nuova significativa perdita di risorse, pari a di 143 milioni di euro rispetto all’assestato, che si va ad aggiungere ai tagli già decisi con precedenti provvedimenti, superiori a complessivi 1,5 miliardi di euro. Si conferma, pertanto, in tale ambito un *trend* avviato sin dall’inizio della legislatura, che non consente alle forze dell’ordine di svolgere i normali compiti di ordine pubblico. Le drastiche riduzioni sono suscettibili di pregiudicare fortemente le attività di contrasto alla criminalità e di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblici impedendo il celere ed effettivo accertamento dei reati e l’identificazione dei colpevoli, nonché la prevenzione dei delitti, in palese contraddizione con quanto promesso dalla maggioranza in campagna elettorale, nonché con quanto asserito dagli esponenti del Governo e della stessa maggioranza non solo in sede parlamentare o in contesti istituzionali, ma anche nell’ambito di dichiarazioni rese alla stampa. I consistenti tagli operati alle risorse destinate al Dicastero dell’interno dimostrano il carattere meramente simbolico – e come tale totalmente inefficace – della politica del Governo, che a fronte della conti-

nua introduzione di nuove norme di contrasto al crimine, non prevede le risorse necessarie alla loro applicazione, sia in sede amministrativa che giudiziaria, con il rischio di aggravare ulteriormente la percezione di insicurezza da parte dei cittadini e la conflittualità sociale, minando altresì la stessa legittimazione e credibilità della funzione dell'amministrazione statale. In merito a tali tagli, il Centro di responsabilità amministrativa dell'interno segnala che «l'entità di tali decurtazioni ha accentuato notevolmente il già evidente squilibrio tra i costi per l'espletamento dei servizi istituzionali che annualmente si rilevano e le risorse finanziarie disponibili. La presenza di un così evidente squilibrio, rende vano un efficace tentativo di rimodulazione delle dotazioni iniziali che, necessariamente, debbono subire delle sostanziali integrazioni per far fronte alle spese incompressibili». Sempre per il Ministero dell'interno, anche per il programma Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile nonché per il programma Attuazione da parte delle prefetture-uffici territoriali del Governo del Ministero dell'interno sul territorio, i centri di responsabilità amministrativa competenti dichiarano la stessa impossibilità allo svolgimento delle loro funzioni con le risorse assegnategli.

Relativamente alla missione Giustizia, al di là della perennemente annunciata riforma, si registra nel 2011 una riduzione di 231 milioni di euro rispetto al dato dell'assestato, che interviene in una situazione di carenza ormai strutturale del settore. Tale riduzione è suscettibile di determinare un ulteriore forte decremento dello *standard* qualitativo dell'amministrazione della giustizia, quanto non addirittura una sua paralisi, ove si consideri che a tale missione sono ricondotti programmi cruciali per la funzionalità della giustizia, e quindi anche per la sicurezza e la tutela dei diritti dei cittadini, come quelli dell'amministrazione penitenziaria, della giustizia civile e penale, della giustizia minorile e dell'edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile.

La diminuzione delle risorse riguarda, in particolare, il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti e il funzionamento ordinario e straordinario delle nostre carceri. È da rilevare, in proposito, che della gestione del Commissario straordinario per l'attuazione del piano carceri, pur dotato di 600 milioni di euro allocati nella contabilità speciale del Commissario e di uno spazio normativo estremamente semplificato, a distanza di quasi un anno dalla sua istituzione, poco si conosce e molto lontana sembra la costruzione dei nuovi padiglioni e dei nuovi istituti. Fortemente penalizzati anche i programmi relativi alla Giustizia civile e penale, che subisce gravi tagli di spesa (oltre 104 milioni di euro nel solo 2011). Viene così colpito il funzionamento ordinario dell'amministrazione della giustizia. In particolare va registrato il taglio dei cosiddetti consumi intermedi (spese per l'acquisto di beni e servizi) per il settore della giustizia civile e penale. Anche le dotazioni del programma Giustizia minorile sono oggetto di significative riduzioni, che rischiano di paralizzare una funzione – quale quella appunto della tutela giurisdizionale dei minori – essenziale in una società democratica che voglia promuovere l'infanzia e l'adolescenza come valori prioritari. Bisogna, altresì, ricordare

che in occasione dell'approvazione del decreto-legge n. 112 del 2008, a fronte dei tagli subiti e delle drammatiche prospettive per il futuro, il Ministro Alfano da un lato ed il Ministro Maroni dall'altro avevano rassicurato che i tagli dei rispettivi Ministeri sarebbero stati riassorbiti tramite la creazione di un fondo, quantificato in sede di dichiarazioni dei Ministri in oltre un miliardo di euro, in cui avrebbero dovuto confluire tutte le somme di danaro sequestrate ed i proventi derivanti dai beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali o di misure di prevenzione, di cui una parte avrebbe dovuto essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico ed una quota al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia.

Il Governo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 aprile 2010, il cui *iter* è in corso di perfezionamento, sulla base delle entrate affluite nell'esercizio 2009, ha determinato in 158 milioni di euro (ovvero il 25 per cento dei circa 632 disponibili) la quota delle risorse del Fondo unico giustizia da ripartire ai Ministeri. Nel frattempo, un decreto interministeriale ha già provveduto alla ripartizione dei 158 milioni di euro disponibili. Avendo il Ministero dell'economia, per il 2009, rinunciato alla sua quota, 79 milioni di euro sono stati assegnati al Ministero della giustizia e altrettanti risultano assegnati al Ministero dell'interno. Del miliardo di euro di cui parlarono i Ministri restano, quindi, soli 158 milioni di euro che ancora devono poter essere spesi.

Nella gestione delle risorse in Bilancio, una particolare attenzione dovrebbe essere riservata alle tematiche del sostegno al lavoro e ai redditi dei cittadini e della crescita e della competitività del Paese. Senza crescita non si può adeguatamente ridurre il livello del debito pubblico e i divari infrastrutturali, sociali e territoriali che caratterizzano attualmente il nostro Paese sono inevitabilmente destinati a crescere. Ed un'adeguata politica di spesa a sostegno del lavoro, dei redditi e delle imprese può produrre risultati positivi anche per la finanza pubblica. Ma in tale ambito il Bilancio al nostro esame non svolge questa importante missione, ma al contrario allarga le problematiche esistenti con assurdi tagli su importanti missioni di spesa i cui effetti deleteri si vedranno nei prossimi mesi.

Nel corso dell'attuale legislatura uno dei settori più colpiti dai tagli adottati dal Governo ha riguardato proprio l'ambito delle politiche per la competitività e la crescita del Paese.

Dal punto di vista delle risorse, i tagli alle risorse di competenza del Ministero dello sviluppo economico, operati nel corso degli ultimi due anni dal Ministro dell'economia e delle finanze, sono impressionanti e tali da impedire l'avvio e la realizzazione di numerose iniziative per lo sviluppo. Solo per citarne alcuni, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, ha ridotto le dotazioni finanziarie del Ministero per circa 9 miliardi di euro nel triennio 2009-2011. Nella legge finanziaria per l'anno 2010, sono stati previsti altri tagli, tra i quali oltre 222 milioni di euro alla missione «Competitività e sviluppo», e nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione l'azzeramento delle risorse del Fondo rotativo per le imprese e dei contributi ai consorzi ed alle cooperative di garanzia collettiva fidi, av-

venuti proprio nella fase più acuta della crisi. Da ultimo, con il decreto-legge n. 78 del 2010, le dotazioni finanziarie del Ministero sono state ridotte per circa 2,7 miliardi di euro nel triennio 2011-2013. Le risorse del FAS, come già ampiamente ricordato, sono state utilizzate in gran parte per finalità differenti rispetto agli obiettivi originari: il risultato di queste scelte è lo smantellamento di quanto programmato nel Quadro strategico nazionale 2007-2013 e un forte indebolimento delle risorse disponibili per le politiche regionali di sviluppo.

Nell'ambito delle politiche di incentivazione delle imprese sono stati effettuati interventi disastrosi, che in taluni casi hanno compromesso la continuità operativa di numerose imprese. Gli incentivi automatici del credito d'imposta per investimenti sono stati pesantemente modificati, sempre dal Ministro dell'economia e delle finanze e senza una sostanziale opposizione del titolare del Dicastero dello sviluppo economico, con grave pregiudizio per numerose imprese. Il credito d'imposta per investimenti, inizialmente disciplinato dalla legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, commi da 280 a 284) nella forma di un contributo automatico (credito di imposta) commisurato ai costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, successivamente, con il decreto n. 185 del 2008, è stato profondamente modificato con l'introduzione del meccanismo della prenotazione obbligatoria, ovvero del famigerato *click-day*. Per effetto di tale modifica numerose imprese (22.500 solo nel 2009) sono state escluse dal beneficio del credito d'imposta pur avendo effettuato gli investimenti nel rispetto delle originarie previsioni di legge. L'esito dei *click-day* ha permesso di soddisfare solamente le domande presentate in ordine cronologico per il primo minuto di apertura della gara (in realtà soli 39 secondi), trasformando così in una grande lotteria il contributo automatico per ricerca e sviluppo e favorendo di fatto le grandi imprese maggiormente organizzate dal punto di vista telematico. Anche sul tema degli incentivi alle imprese, l'evidente stallo, percepito dal mondo imprenditoriale, sta causando enormi difficoltà al completamento di investimenti agevolati già avviati ed in particolare a quelli promossi dal piano «Industria 2015».

Dalle precedenti considerazioni si comprende come oggi la politica industriale del nostro Paese sia completamente ferma e non si intravedano cambiamenti per gli anni a venire. Non viene delineata nessuna riforma strutturale degli incentivi, nessuna politica industriale con una visione temporale che vada oltre la legislatura in corso e che dia certezze ed indirizzi di sviluppo al tessuto imprenditoriale. Al contempo, si adottano gravi iniziative che amplificano le problematiche del mondo produttivo.

Nel Bilancio al nostro esame, la missione Competitività e sviluppo delle imprese subisce un taglio del 33 per cento delle risorse. Analogamente la missione Politiche economiche e di bilancio, che al suo interno contiene programmi per il sostegno all'economia, subisce un taglio delle risorse di conto capitale del 59,9 per cento. Nell'ambito della missione Competitività e sviluppo si registra il sostanziale azzeramento delle risorse relative al programma di incentivazione per lo sviluppo industriale e al

programma interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità che subisce un taglio, per l'anno 2011, di 1,8 miliardi di euro delle risorse di conto capitale (-66,3 per cento).

A fronte di questi sintetici dati non si comprende come il nostro Paese possa adottare politiche di sviluppo coerenti con «Europa 2020» e mirate alla crescita innovativa e alla riqualificazione del sistema produttivo. E non è solo ed esclusivamente un problema di risorse, ma anche di visione sul futuro industriale del Paese. I cardini della nostra politica industriale dovrebbero poggiare su filiere produttive che integrano manifattura, servizi avanzati e nuove tecnologie, integrando diverse leve dell'intervento pubblico (domanda pubblica, incentivi alla domanda privata, realizzazione di infrastrutture, incentivi alle imprese). In tale ambito, in ragione della scarsità delle risorse disponibili, il Governo dovrebbe prevedere una generale riforma dei sistemi di incentivazione, incentrata sulla focalizzazione delle risorse disponibili su incentivi di natura selettiva indirizzati verso l'accrescimento dei livelli di competitività internazionale delle imprese, alla crescita dimensionale, al sostegno degli investimenti in alta tecnologia, nell'innovazione e nella ricerca. Finora, tuttavia, poco è stato fatto al di là dei reiterati annunci, e i tagli di bilancio al nostro esame confermano l'assenza di politiche per il sostegno e la competitività del Paese.

Con riferimento al settore delle infrastrutture e dei trasporti, si segnala che, a partire dal decreto-legge n.112 del 2008 e con successivi provvedimenti, il Governo ha avviato un' incisiva riprogrammazione, riallocazione e rimodulazione delle risorse per lo sviluppo infrastrutturale del Paese, i cui risultati sono del tutto inaccettabili. Proprio per agganciare in pieno la ripresa economica in atto, al nostro Paese spetta il compito di imprimere una netta svolta alla politica infrastrutturale nazionale, ad oggi caratterizzata da un'eccessiva frammentazione degli interventi predisposti, cresciuti a dismisura nel corso degli ultimi anni con una logica esclusivamente incrementale e localistica, e a fronte dei quali non si comprende appieno l'obiettivo generale e la loro ricaduta in termini di maggiore crescita per il Paese, e dalla persistente presenza di una serie di fattori critici che ne condizionano e snaturano gli obiettivi strategici. Fra questi, si segnalano: la scarsità delle risorse disponibili, aggravata dalla mancata individuazione delle priorità di intervento, l'incapacità di conseguire consenso, sia a livello internazionale sia nazionale, sulle opere infrastrutturali da realizzare e i limiti della normativa a disciplina del settore dei lavori pubblici e delle grandi opere che per taluni aspetti presenta clamorosi vuoti (qualità della progettazione, tutela ambientale e dei beni storico-architettonici, gestione manageriale e professionale delle diverse fasi del ciclo di vita del progetto, controlli durante e sulle fasi di avanzamento delle opere, finanza di progetto) e per altri forti restrizioni al mercato che arrivano a ledere i principi comunitari della concorrenza fra imprese e ad abbassare il livello dei controlli e della trasparenza degli atti in ragione della semplificazione e dell'accelerazione delle procedure. Altro fattore di ritardo è rappresentato dall'estrema frammentazione ed eterogeneità delle opere infrastruttu-

rali in corso di realizzazione o in procinto di essere avviate e l'insufficienza delle risorse pubbliche necessarie al loro completamento. Le risorse disponibili, a fronte di un programma di interventi, sono ampiamente inferiori a quanto necessario.

Allo stato attuale non è dato sapere come si provvederà nei prossimi anni alla copertura del *gap* di disponibilità finanziarie, considerato l'andamento del nostro debito pubblico e del rapporto *deficit*/PIL e l'assenza di iniziative per il coinvolgimento concreto e duraturo di capitali privati in investimenti di lungo termine.

In tale ambito, sarebbe opportuno interrompere il circuito che finora ha portato ad incrementare il numero delle opere, gran parte delle quali di carattere localistico, focalizzando le risorse disponibili sulle opere qualitativamente e strategicamente più significative per le imprese e per i cittadini, ovvero sullo sviluppo delle reti di comunicazione, delle reti energetiche (TEN-E) e della mobilità di rilievo nazionale ed internazionale (TEN-T), ovvero quelle che sono suscettibili di avere anche un ritorno economico finanziario nel lungo periodo e pertanto appetibili anche ai soggetti privati. Certamente sono al di fuori di tale contesto opere come il Ponte sullo stretto di Messina.

Il Bilancio al nostro esame peggiora sensibilmente la situazione delle risorse disponibili per le infrastrutture pubbliche. La missione Infrastrutture pubbliche e logistica subisce nel solo anno 2011 un taglio del 41,4 per cento delle risorse rispetto al dato assestato.

Altrettanto grave la situazione del trasporto pubblico. Gli strumenti di politica economica adottati dal Governo incidono in misura rilevante sul servizio di trasporto e sulle infrastrutture connesse, con una consistente riduzione dei trasferimenti operata con il decreto-legge n. 78 del 2010, che ha ridotto del 15 per cento il *budget* destinato al trasporto pubblico locale, penalizzando in particolare il trasporto ferroviario regionale con un taglio pari a circa 1.200 milioni di euro; si riducono drasticamente così servizi essenziali per i cittadini, e contestualmente si aumenta il costo della mobilità sia con l'incremento delle tariffe autostradali sia con l'introduzione di nuovi pedaggi. Se aggiungiamo la richiesta di aumento delle tariffe ferroviarie senza alcun investimento di sistema possiamo delineare una prospettiva di aumento di tariffe per i cittadini a fronte di servizi inadeguati ed inaccettabili. Nelle politiche del Governo sono, inoltre, del tutto assenti le necessarie misure di sostegno economico ai pendolari: secondo i dati CENSIS, i pendolari in Italia sono oltre 13 milioni (pari al 22,2 per cento della popolazione residente); di questi il 14,8 per cento - circa due milioni di persone - utilizza normalmente il treno, come unico mezzo di trasporto o in combinazione con altri mezzi, per spostarsi in ambito locale e metropolitano. Gli utenti dei servizi di trasporto pubblico locale, in gran parte, rappresentano quella fascia di cittadinanza che più delle altre risente degli effetti della crisi economica; nella manovra 2011 non è prevista alcuna agevolazione fiscale per l'acquisto di abbonamenti mensili ed annuali ai servizi di trasporto pubblico urbano e ferroviario.

Con riferimento alla missione 14 (Infrastrutture pubbliche e logistica) e alla missione 19 (Casa e assetto urbanistico) si segnala un decremento, rispetto alle previsioni assestate 2010, del 7,6 per cento delle risorse; in particolare la missione Casa e assetto urbanistico subisce una decurtazione, che raggiunge, in termini percentuali, quasi il 34 per cento. Il taglio effettuato dal Governo è particolarmente grave, con pesanti ricadute sugli investimenti pubblici e sul sistema economico; la maggior parte dello stanziamento di competenza per il 2011 è infatti rappresentato da spese in conto capitale, le quali costituiscono il 95,8 per cento (pari a 2.690,7 milioni di euro) del totale dello stanziamento complessivo delle missioni 14 (Infrastrutture pubbliche e logistica) e 19 (Casa e assetto urbanistico). Se si confronta la serie storica dal 2008 al 2011 degli stanziamenti previsti per le missioni 14 e 19, emerge che dopo il 2009 le risorse disponibili si sono ridotte. Nel frattempo, non si hanno notizie certe sull'esito del Piano Casa e sulle politiche per favorire l'accesso all'abitazione dei giovani.

Nell'ambito delle politiche per il lavoro e il sostegno al reddito delle famiglie, la Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, come delineata dai disegni di stabilità e di bilancio, non tiene in alcun modo conto dell'andamento dei fondamentali macroeconomici del Paese. Infatti, non reca alcuna incisiva misura di sostegno al potere d'acquisto di salari e pensioni e si connota per la completa rinuncia ad intervenire sulla distribuzione dei redditi, in primo luogo attraverso una riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro e da pensione, nonché sul sostegno alla domanda interna. È assente qualsiasi intervento a sostegno degli strumenti di protezione sociale e di contrasto alle povertà, di tipo strutturale e di dimensioni adeguate alla crisi economica che il Paese sta attraversando. In tal senso, ciò che rileva ai fini della valutazione del disegno di legge di stabilità e soprattutto del disegno di legge di bilancio non è tanto quello che essi prevedono, quanto piuttosto quello che vistosamente manca per la realizzazione di un'incisiva, equa ed effettiva manovra di politica economica orientata alla ripresa dell'occupazione. I recenti dati diffusi dall'ISTAT confermano la crescita del tasso di disoccupazione, giunto ad ottobre all'8,6 per cento, mentre il tasso di inattività è giunto al 37,7 per cento della popolazione fra 15 e 64 anni, ovvero circa 15 milioni di cittadini.

A fronte di tali dati, nell'ambito della missione Politiche per il lavoro, al programma «Politiche attive e passive del lavoro», il capitolo 7206 recante il «Fondo sociale per l'occupazione e la formazione», a fronte di una previsione assestata 2010 pari a 3.226,32 milioni di euro, presentava inizialmente un decremento di ben 2.340,04 milioni di euro con la conseguente previsione per il 2011 di soli 886,28 milioni di euro e per gli anni 2012 e 2013 di 627,38 milioni di euro. Il maxiemendamento approvato alla Camera dei deputati ha parzialmente reintegrato il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione prevedendo uno stanziamento, per il solo 2011, di 1 miliardo di euro, certamente non sufficiente a fronte del taglio di ben 2,3 miliardi di euro. Il complesso delle misure contenute nel disegno di legge di stabilità si limita a garantire protezioni passive – pur necessarie nella congiuntura – ai lavoratori inclusi nel sistema di pro-

tezione, senza garantire l'estensione universale di tali protezioni a tutte le categorie dei produttori, mentre l'assenza di misure di sostegno fiscale ai redditi da lavoro, dipendente ed autonomo, e alla creazione di nuova occupazione, deprimerà ulteriormente la domanda interna, ostacolando la ripresa economica e creando condizioni critiche per il mantenimento della coesione sociale. Il rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga, auspicato, soffre tale grave limite. Rimane inoltre pregiudizievole, pur in presenza di un allargamento dei requisiti, il mantenimento al 30 aprile della data di sottoscrizione degli accordi di mobilità ed il limite numerico di 10.000 unità - incomprensibile a fronte dell'ampliamento dei requisiti di accesso - per il pensionamento, in deroga alle disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010, dei lavoratori in via di espulsione dalla produzione. L'assenza di misure di sostegno fiscale ai redditi da lavoro, dipendente ed autonomo, e alla creazione di nuova occupazione, deprimerà ulteriormente la domanda interna, ostacolando la ripresa economica e creando condizioni critiche per il mantenimento della coesione sociale.

La sostanziale riduzione di risorse in materia di politiche sociali e di politiche per il lavoro comporterà gravi ripercussioni sullo sviluppo delle politiche per le categorie maggiormente esposte alla disoccupazione, in particolare per i giovani e per le donne. I tagli ai diversi fondi (infanzia, famiglia, pari opportunità, non autosufficienza) destinati a finanziare politiche di *welfare* comunitario, oltre a ridurre i diritti soggettivi di numerose categorie disagiate, limiteranno fortemente la partecipazione al lavoro delle donne, ostacolando la crescita economica ed aumentando la povertà delle famiglie.

Nell'ambito della missione Diritti sociali, politiche sociali e famiglia colpisce il taglio del 72 per cento delle risorse destinate nel 2011 al programma Sostegno alla famiglia, ridotto a 51,47 milioni di euro nel 2011, a 53,3 milioni di euro nel 2012 e a ben 31,39 milioni di euro nel 2013. In tale ambito, il programma «Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno» è azzerato; il programma «Terzo settore: associazionismo, volontariato, ONLUS e formazioni sociali» registra un decremento di 12,50 milioni di euro rispetto alla previsione assestata per l'anno 2010, pari a 14,32 milioni di euro. Del tutto inaccettabile è, poi, il taglio del 21,4 per cento delle risorse destinate al Programma «Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi», nell'ambito del quale il Fondo per le non autosufficienze di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, risulta soppresso con l'azzeramento dei 400 milioni di euro di cui alle previsioni assestate per l'anno 2010.

A fronte di una situazione economica drammatica il Governo conferma tutte le decurtazioni, già avvenute con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, di tutti i principali fondi relativi alla spesa sociale, primo fra tutti, il Fondo nazionale per le politiche sociali che vede per il 2011 uno stan-

ziamento da ripartire per le regioni pari solo a 75,9 milioni di euro a fronte dei 435 milioni di euro previsti per il 2010, in conseguenza dell'applicazione dell'articolo 14, comma 2, del suddetto decreto-legge n. 78 del 2010, ai sensi del quale le risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario sono ridotte in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 ed a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012.

Con riguardo alle politiche territoriali, le iniziative adottate nel corso della legislatura hanno ampliato il divario esistente tra le aree più sviluppate del Paese ed il Mezzogiorno.

Accanto ai dati, invero deprimenti, sulla competitività del Paese e sulle disuguglianze sociali emergono, poi, altre significative questioni rimaste finora fuori dall'agenda delle politiche del Governo. La prima riguarda proprio il Mezzogiorno e la sua ridotta capacità di crescita, vista con particolare preoccupazione non soltanto dal mondo produttivo. Il divario Nord-Sud se non correttamente gestito rischia di spaccare il Paese e di alimentare pericolose fratture territoriali.

I dati diffusi dalla SVIMEZ hanno evidenziato, nel 2008 e nel 2009, una recessione economica particolarmente grave nel Sud che ha contribuito ad allargare il divario di sviluppo con il resto del Paese. In soli due anni il livello del PIL meridionale è ritornato, in valore assoluto, ai livelli di dieci anni prima: nel 2009 il PIL del Mezzogiorno ha segnato una contrazione del 4,5 per cento, con una caduta più ampia di quella registrata nell'anno precedente (-1,5 per cento). Le disuguaglianze territoriali sono tornate, pertanto, a crescere in modo del tutto inaccettabile e, a differenza di quanto avviene in Europa, in Italia non si sta assistendo a una convergenza dei valori del PIL *pro capite* regionale. Nel periodo 2000-2008 il divario di crescita dell'indicatore tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è molto contenuto e non consente quindi di ridurre la distanza tra le regioni in ritardo di sviluppo e quelle più ricche. Le regioni con PIL *pro capite* più basso sono Campania e Calabria (rispettivamente poco meno di 13.500 e 13.700 euro per abitante), precedute da Sicilia e Puglia (che superano di poco i 14.000 euro per abitante). Tali dati rappresentano un grave danno per l'economia del Paese se si tiene conto che proprio tali aree detengono il primato nazionale della propensione al consumo: in Sicilia e Calabria il consumo è addirittura superiore al PIL. Tra le componenti della domanda, la caduta nell'acquisto di beni capitali è la prima causa della recessione del PIL nelle aree del Mezzogiorno. Gli investimenti fissi lordi cadono del 9,6 per cento e ciò a sottolineare la scarsa capacità reattiva del tessuto produttivo del Mezzogiorno a fronte della crisi economica.

Tali dati, pur in presenza di interessanti realtà imprenditoriali e significativi dinamismi locali evidenziano una situazione di potenziale emergenza socioeconomica che non può essere ignorata o sottovalutata. Il divario emerge con ancora più evidenza se osserviamo gli aspetti qualitativi della vita nelle aree del Mezzogiorno. L'indice Quars (qualità regionale dello sviluppo), che inserisce accanto al prodotto interno lordo altri indi-

catori sociali ed ambientali (circa 40), conferma che in tutte le regioni del Mezzogiorno, seppure con diversa intensità da regione a regione, la qualità media della vita è ampiamente inferiore a quella delle aree del Centro Nord del Paese. Incidono su tale media l'elevato tasso di criminalità, l'elevata precarietà del lavoro, la mancanza di servizi per le famiglie quali asili nido ed assistenza per gli anziani, i diritti di cittadinanza e le pari opportunità, la qualità dell'ambiente, il livello di istruzione, le dotazioni infrastrutturali fisiche e virtuali. L'indicatore del benessere interno lordo, sviluppato sulla base dei criteri suggeriti dalla commissione guidata da Joseph Stiglitz e che si compone di otto indicatori (condizioni di vita materiali, istruzione, attività personali, partecipazione alla vita politica, rapporti sociali, ambiente e insicurezza economica e fisica), applicato a livello provinciale, segnala una realtà più ricca e articolata rispetto allo stereotipo di un Mezzogiorno immobile e arretrato, ma comunque con evidenti difficoltà da superare. Fra le prime 50 province del Paese, infatti, 4 sono del Mezzogiorno (Potenza al 30° posto; Campobasso al 40° posto; Matera al 42° posto; Lecce al 44° posto), mentre le altre occupano quasi esclusivamente le ultime posizioni.

Un forte contributo all'arretramento economico e sociale del Mezzogiorno è stato dato proprio dal Governo in carica, che nella fase più acuta della crisi ha sottratto ingenti risorse finanziarie appositamente destinate allo sviluppo di tali aree.

Nel Bilancio al nostro esame non si riscontrano interventi significativi per favorire la ripresa e lo sviluppo economico del Mezzogiorno e a poco serve il rifinanziamento di 1 miliardo di euro per l'anno 2011 della missione 28 Sviluppo e riequilibrio territoriale, destinato interamente al Programma per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate, e il richiamato intervento, in vero del tutto ipotetico, del Piano per il Sud.

In questa legislatura e di fronte al Paese si sono misurate finora due linee di politica economica e di bilancio. Quella del Governo che ritiene che non vi siano le condizioni per cambiamenti incisivi della politica di bilancio né dal lato della spesa, né da quello delle entrate. È una via che si autodefinisce prudentiale, ma in realtà immobilista e che si limita a registrare come, a legislazione vigente, manchino le risorse per provvedimenti di crescita.

L'altra, quella del Partito democratico punta alla crescita, vuole promuovere le riforme e ritiene che riqualificare e contenere la spesa oltre che necessario sia possibile.

Crescere almeno del 3 per cento e senza accumulare *deficit* è l'obiettivo che molti economisti indicano per restare solvibili, per allontanare il rischio dell'impoverimento, per conquistarci un futuro da paese civile fatto di istruzione, salute e *welfare*. È un falso storico sostenere che esista un partito del rigore e uno della spesa. Tutte le proposte che puntualmente abbiamo presentato fin dall'inizio di questa legislatura testimoniano che rigore e disciplina di bilancio costituiscono per noi il perno di una visione di politica economica e di riforme sociali e civili. Al contrario, non si può

dire che l'attuale Governo si contraddistingua per il rigore, considerato sia l'andamento della spesa primaria nel corso degli ultimi due anni, sia l'andamento del debito pubblico.

Consideriamo imprescindibile fare della crisi l'occasione per affrontare quei nodi strutturali che hanno reso precaria l'Italia del lavoro, dei capitali e della finanza pubblica.

All'approccio dei tagli lineari abbiamo opposto quello della responsabilità della scelta, l'indicazione di priorità e proposte selettive: lotta all'evasione, investimenti mirati in università, ricerca, ambiente, le donne, i giovani e il Mezzogiorno.

Mentre Governo e maggioranza si attardavano a dire che l'Italia era al riparo dalla crisi economica lanciando messaggi di fiducia che non poggiavano su basi reali, abbiamo scelto di sintonizzarci con le sofferenze di tante famiglie, di puntare lo sguardo verso i fallimenti di tante imprese, la disoccupazione crescente, l'impoverimento di settori e fasce della popolazione, l'allontanamento del Sud dal Nord più ricco.

Oggi l'Italia ha fame di cambiamenti reali, di scelte decise per svecchiare un Paese che è rimasto indietro e che tende all'inerzia; c'è bisogno di una politica che si occupi a tempo pieno della crisi e che la smetta di occuparsi di se stessa. Questo è il nostro assillo e la nostra bussola. Una politica utile al Paese, capace di rimediare i tanti guasti della crisi italiana, e un Parlamento dove sulle proposte ci si confronti sul serio, anche aspramente, ma dove l'interlocuzione sia reale e le decisioni abbiano un impatto effettivo e verificabile sulla soluzione dei problemi. Proprio rispetto a questa concezione del ruolo dell'opposizione e del Parlamento, la distanza con il Governo è stata abissale. Governo e maggioranza non hanno mai dimostrato un interesse vero al confronto di merito sull'efficacia delle nostre proposte e di quelle del Governo. Una interlocuzione reale ci è stata preclusa. In una situazione normale ciò sarebbe comunque grave indizio di *deficit* democratico. In questa situazione di crisi e difficoltà tanto serie il Governo si dimostra semplicemente irresponsabile. In questo momento ci sono molte materie di importanza cogente per la finanza pubblica che, anziché trovare in Parlamento e nelle Commissioni di merito appropriate sedi di confronto, vengono discusse altrove. Si delegano a tavoli tecnici decisioni importanti sotto il profilo delle risorse di finanza pubblica. È il caso, con riferimento alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, dei costi *standard* e così pure del reperimento delle risorse per i LEA e per i LEP. Altrettanto è accaduto per la predisposizione del Piano straordinario per il Sud. Anche in questo ultimo caso il Governo non ha ritenuto di doverlo presentare e discutere in Parlamento.

In occasione della recente sessione dedicata alla Decisione di finanza pubblica, con la relazione di minoranza, abbiamo illustrato le nostre proposte, affrontando il tema delle riforme strutturali che la crisi rende più urgenti, con l'obiettivo di un progressivo e costante innalzamento del PIL rafforzando l'avanzo primario e riqualificando i conti pubblici.

Abbiamo indicato priorità a partire dalla riforma fiscale con l'obiettivo di aumentare il gettito proveniente dalla lotta all'evasione e quello di

ridurre la pressione fiscale, premiando i contribuenti più leali e contrastando quella *bad practice* che vede finanziare spesa corrente certa con entrate invece provenienti dalla stessa lotta all'evasione e quindi per loro natura ed entità incerte. Sempre a proposito di fisco abbiamo proposto di adottare un'aliquota di riferimento al 20 per cento per i redditi da lavoro, per quelli di impresa e per quelli provenienti da capitale e rendita.

Analoga importanza attribuiamo all'azione riformatrice della pubblica amministrazione da perseguire lungo quattro direttrici prioritarie: 1) trasparenza totale: il cittadino deve essere posto nelle condizioni di potere controllare, capire e valutare; 2) valutazione indipendente di tutto e di tutti: il cittadino deve avere a disposizione dati oggettivi e credibili sulla efficienza della PA (di ogni ufficio e segmento); 3) *benchmarking* comparativo: tutti si devono allineare alle migliori performance; 4) *spending review*: tutta la spesa deve essere giustificata dal primo all'ultimo euro e basata sulla programmazione di lungo periodo, con obiettivi articolati per entrate e spese, separatamente di parte corrente e capitale, per settori e sottosettori, per ogni missione e programma.

Ma questo da solo non basta. Il rigore di bilancio non deve impedire di agire per la crescita. A tale proposito abbiamo voluto dimostrare come coniugare disciplina e rigore con l'adozione di misure per la crescita, mettendo in pratica riduzione delle spese finanziarie a fronte di interventi estremamente selettivi di spesa per investimenti in conto capitale.

Sono possibili coraggiose scelte di riduzione della spesa corrente primaria collegando la lotta all'evasione con la riduzione della pressione fiscale sulle basi imponibili del lavoro e dell'impresa.

Abbiamo indicato nel rilancio di una effettiva e non nominalistica politica di riforme la via maestra per recuperare competitività con priorità assoluta alla riforma del mercato del lavoro. Si tratta innanzitutto di contrastare la prospettiva di una ripresa senza occupazione. Un rischio che è già realtà. Fa bene l'ISTAT pertanto a suonare l'allarme sui dati relativi alla disoccupazione, che nei dati di ottobre è in ulteriore crescita giungendo all'8,6 per cento (10 per cento le donne), e sul progressivo acuirsi dei divari a danno di giovani e donne in particolare meridionali. È responsabilità primaria della politica mettere in sicurezza chi perde il lavoro e non rinviare ulteriormente la riforma degli ammortizzatori sociali: siamo a conoscenza che sta giungendo a scadenza la CIGS in deroga mentre decine di migliaia di famiglie vivono nell'incertezza e nella paura.

Anche in occasione di questa sessione di bilancio abbiamo voluto dare un contributo significativo attraverso la presentazione di emendamenti selezionati ciascuno dei quali assume il vincolo della riduzione strutturale della spesa. Abbiamo ad esempio riproposto il tema della riduzione e unificazione degli istituti previdenziali, quello dell'alienazione del patrimonio pubblico, del contenimento delle spese delle sedi periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato.

Abbiamo indicato priorità e settori strategici, per l'infrastrutturazione materiale ed immateriale, per il Mezzogiorno, come ad esempio misure di liberalizzazione di settori e mercati, misure di sostegno allo sviluppo della

green economy a cominciare dal credito di imposta per le imprese che investono in risparmio energetico, interventi strutturali per il trasporto pubblico locale e opere pubbliche con priorità all'edilizia scolastica e alla sicurezza idrogeologica del territorio.

In occasione della assemblea ordinaria della Banca d'Italia nel maggio scorso la relazione si è opportunamente e a lungo soffermata sul disagio dei giovani acuito dalla crisi. In special modo al Sud sono i giovani a soffrire di più per le ripercussioni della crisi aggravate dalle debolezze strutturali del tessuto sociale. I giovani sono il motore dell'innovazione e la speranza di un Paese, ma a volte sembra che non possano fare altro che andarsene per cercare opportunità. Lo spirito di sacrificio e l'arte dell'attesa non possono essere le uniche carte da giocare riservate ai giovani meridionali. Il Governo consegna ai giovani un bilancio fallimentare fatto di false promesse come a proposito della casa, di una riforma per l'università fondata sulla restrizione di risorse ed elaborata senza gli studenti, di un lavoro che non c'è e quando c'è è precario e sfruttato, di una nuova legislazione come quella per l'ordine forense che rafforza le prerogative dei senior negando le aspettative dei giovani. Mai prima di ora la nuova generazione ha avuto così poco potere. Il Partito democratico ha elaborato emendamenti che puntano sui giovani e avanzato la proposta di un piano straordinario di interventi a sostegno della loro autonomia finanziaria. Si sa che in questa crisi la fiducia è un fattore critico di primaria importanza. Se solo il Governo avesse chiamato l'opposizione per competere e cimentarsi seriamente nella costruzione di una proposta straordinaria rivolta ai giovani, in questo modo avrebbe certamente inviato un messaggio di fiducia al Paese. Ma è proprio la fiducia, il capitale che questa maggioranza ha ricevuto da tanti italiani e che è stato così male gestito. In questo momento è piuttosto la sfiducia il sentimento prevalente nel Paese. Un sentimento da rimuovere, fronteggiando le reali preoccupazioni delle famiglie e delle persone, per ricostruire la speranza di poter superare problemi veramente seri.

A questo proposito non è possibile che il governo pensi che basti annunciare un Piano per il Sud per recuperare il consenso di quella parte che più di ogni altro territorio ha sofferto la mancanza di crescita e di politiche efficaci per la crescita.

Il rapporto Nord-sud è un tema fondamentale su cui si gioca la prospettiva italiana. Non sarà sufficiente un piano ricco solo di buone intenzioni a nascondere la mancanza di una visione unificante dell'Italia, la sottrazione di risorse e il disinvestimento effettivo sul Sud che il Governo conferma nuovamente anche con questa manovra economica e di bilancio.

Per il Partito democratico il Mezzogiorno d'Italia, che è tanta parte del Paese, con i suoi straordinari giacimenti ambientali culturali e artistici e con grandi potenzialità economiche, continua ad essere innanzitutto una risorsa su cui puntare. Con questo spirito abbiamo avanzato emendamenti puntualmente respinti per valorizzare tante energie inutilizzate e favorire processi di modernizzazione. Sulle nostre proposte e sulle reali intenzioni

e applicazioni del piano del Governo è urgente un confronto parlamentare serio e impegnativo.

Non vi è dubbio che le ristrettezze del bilancio impongano un ripensamento su come è cresciuto il Paese, certamente spesso al di sopra delle nostre effettive possibilità. Oggi siamo tutti chiamati ad una rigorosa selezione delle priorità. In questo contesto risuonano come elevato monito e indirizzo per le nostre azioni le parole del presidente Napolitano rivolte al mondo della cultura: «la strada che occorre perseguire per lo sviluppo economico e sociale del paese non passa dalla mortificazione delle risorse di cui l'Italia è più ricca e la più ricca è la risorsa della cultura nella sua accezione più ampia».

Proprio sulla cultura paghiamo oggi il prezzo di una incuria che viene da lontano a fronte di un patrimonio che tutto il mondo ci invidia. Una incuria che i governi di centrosinistra si erano impegnati a contrastare efficacemente destinando a tali finalità risorse in progressivo incremento. Se il centrodestra avesse proseguito su quella strada probabilmente oggi sapremmo difendere meglio la credibilità dell'Italia nel mondo, soprattutto dopo i ripetuti crolli a Pompei che inevitabilmente si trasformano in altrettanti attestati di trascuratezza e incapacità per il nostro Paese di tutelare beni che appartengono alla umanità intera. Nessun governo aveva mai prima d'ora tanto maltrattato la cultura e il patrimonio artistico italiano. Tanto basterebbe a giudicare l'azione di governo e i documenti di bilancio che la rappresentano fedelmente.

