



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

COMMISSIONE PER LA POLITICA ECONOMICA
E PER LA COMPETITIVITA' DEL SISTEMA PRODUTTIVO (I)

Roma, 8 giugno 2010

All'attenzione del dott. Michele Dau
Segretario Generale del Cnel
SEDE

Gentile dottore,

la Commissione I ha all'ordine del giorno della riunione di domani 9 giugno '10 alle ore 11:00 l'approvazione degli schemi di osservazione e proposte "Valutazione della manovra di finanza pubblica per il 2011-12" e "Indicatori di crescita economica e sociale ad integrazione del PIL".

Nel caso in cui fossero approvati, l'Ufficio di Presidenza della Commissione segnala l'opportunità che tali schemi di osservazioni e proposte siano presentati al Comitato di Presidenza del Cnel convocato per domani 9 giugno '10 alle ore 15:00 in vista della loro definitiva approvazione in occasione dell'Assemblea del 24 giugno p.v.

Cordiali saluti

Il funzionario della segreteria della Commissione I
dott. Sandro Tomaro

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Politiche delle entrate e della spesa per il 2011 - 12

Schema di osservazioni e proposte

Comitato di Presidenza
9 giugno 2010

INDICE

Iter del documento	pag. i
1. I saldi e gli oneri per interessi: lo spread sui tassi tra valori assoluti e rapporto con tasso base	pag. 1
2 Le entrate	pag. 2
2a. La riforma delle regole e della "Macchina"	pag. 3
2b. La riforma fiscale	pag. 4
3. Le spese (anche nella prospettiva del Titolo V)	pag. 5
4. La manutenzione attiva del bilancio	pag. 8
5. Lo sviluppo e il Mezzogiorno	pag. 8

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo (I).

Il documento è stato approvato dalla Commissione I nella seduta del 9 giugno 2010 e dal Comitato di Presidenza del Cnel nella seduta del 9 giugno 2010.

1. I saldi e gli oneri per interessi: lo spread sui tassi tra valori assoluti e rapporto con tasso base.

Obiettivo del presente documento non è formulare un giudizio sulle misure che correggono i saldi per i prossimi esercizi, sui quali le parti sociali hanno espresso le proprie analitiche valutazioni, ma avanzare alcune ipotesi di correzione strutturale sia sul versante delle entrate che su quello della spesa partendo da alcune evidenze quantitative che indicano con chiarezza distorsioni e squilibri sui quali è necessario intervenire.

Occorre avere piena consapevolezza che la gravità della crisi economica-finanziaria globale impone a tutti una riflessione di fondo sulla propria politica economica e impone ai paesi, come l'Italia, caratterizzati da specifici problemi strutturali (dimensioni eccessive del debito pubblico, bassa produttività, dinamica insoddisfacente della crescita e dell'occupazione) interventi rilevanti e di non breve durata per correggere gli squilibri e creare le condizioni per una ripresa dello sviluppo, che meglio garantisca la stabilità dei conti pubblici.

Il governo italiano si è mosso sulla scala europea per far fronte alla pressione sui tassi dei titoli emessi dalla Grecia, che rischiava di mettere in discussione l'equilibrio economico-finanziario dell'intera area euro. È anche per l'azione del complesso delle rappresentanze istituzionali italiane, sostenute con convinzione dalla grande maggioranza dell'opinione pubblica, che sono state rimosse le resistenze che impedivano un miglior dispiegamento delle risorse disponibili delle istituzioni europee. Ma questo primo risultato non risolve in via strutturale il tema del governo economico dell'Europa indispensabile per difendere l'euro e rilanciare lo sviluppo.

Forse per la prima volta dall'ingresso nella moneta unica si è registrato in Italia un unanime consenso sull'utilità dell'euro come strumento, sia pur incompleto, di coesione europea e sul fatto che il "salvataggio" della moneta unica era in realtà, la condizione per salvaguardare la possibilità dei paesi europei di competere nelle nuove condizioni dell'economia globalizzata.

L'azione combinata della Commissione, del Consiglio dei ministri, della BCE, peraltro, se ha attenuato gli aspetti più preoccupanti della crisi in atto, non ha eliminato l'esigenza di un riequilibrio strutturale delle finanze pubbliche e dell'economia della gran parte dei paesi dell'Unione. L'Italia, che pure, più di altri paesi, ha evitato il deterioramento dei saldi di bilancio, ha da affrontare un impegno di lunga durata per riassorbire il pesantissimo rapporto tra debito pubblico e PIL, per recuperare risorse atte a riposizionare il proprio apparato produttivo nella nuova divisione internazionale del lavoro (in funzione di un deciso rilancio del ritmo dello sviluppo), per ridefinire il prelievo fiscale ad un livello più idoneo a garantire competitività e più coerente con la previsione costituzionale di progressività. Deve farlo con urgenza perché la dimensione del debito pubblico è di nuovo in crescita in rapporto al PIL ed è tale da rappresentare (malgrado il netto miglioramento della sua composizione interna in termini di titoli a breve e indicizzati) un permanente elemento di tensione sulla stabilità dei nostri conti pubblici, come dimostra il differenziale tra il tasso sui nostri titoli pubblici e quello degli analoghi titoli guida tedeschi che, pur limitato in valore assoluto, è ai livelli percentuali più elevati se misurato in percentuale rispetto al tasso base.

2. Le entrate.

La struttura attuale e gli squilibri settoriali (IRE) e territoriali (entrate/PIL). La stratificazione delle disposizioni e la certezza del prelievo

A fronte di una crescita del PIL nominale pari al 27,65% nel periodo 2000-2009 le entrate complessive delle Pubbliche amministrazioni sono cresciute del 34,37% e la pressione fiscale è cresciuta dal 45,8 al 47,2 del PIL. Se ci si limitasse a considerare il prelievo fiscale centrale (che è cresciuto del solo del 18,72%) la questione dell'abnorme crescita della pressione fiscale, che tanto rilievo ha avuto nella più recente discussione tra le forze politiche e sociali e tra gli economisti, sembrerebbe uno di quei fenomeni "percepiti" ma non reali. Le cose cambiano se si guarda al prelievo complessivo (comprendendo anche quello contributivo e locale) e, soprattutto alla diversa dinamica delle componenti di tale prelievo.

In primo luogo l'imposizione locale è considerevolmente cresciuta anche per consentire a Regioni, Province, Comuni, di far fronte alla riduzione dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Poi l'imposizione diretta centrale è cresciuta, più della media, con una dinamica lievemente superiore a quella del PIL nominale (+28,44%) e, conseguentemente la sua quota all'interno dell'aggregato entrate tributarie è stata pari nel 2008 al 52,93% del totale (contro il 50,6% dell'inizio del periodo).

All'interno di tale aggregato è ancora più significativa la crescita dell'IRPEF che è stata nettamente superiore a quella del PIL nominale (+35,27%). La quota della principale imposta personale sul totale delle entrate tributarie è passata dal 33,79 del 2000 al 38,5% del 2009.

Se si scava ulteriormente all'interno di tale aggregato si rileva che il prelievo alla fonte su lavoratori dipendenti e pensionati è cresciuto nel periodo considerato con una dinamica ancora maggiore (+49,46%) mentre il prelievo totale sui redditi non assoggettati al prelievo alla fonte è aumentato in misura nettamente inferiore (+2,45%).

Il prelievo IRPEF alla fonte su lavoratori dipendenti e pensionati ha garantito nel 2008 il 29,7% del totale delle entrate tributarie (nel 2000 era il 23,59%).

Nello stesso periodo si è notevolmente ridotta la dinamica delle imposte indirette il cui peso sul totale del prelievo è calato di oltre 4 punti. In particolare la dinamica delle entrate IVA (+23,17%) è stata inferiore a quella del PIL nominale (+27,65%). La divaricazione si è accentuata nel 2009 con una flessione (-6,74%) più che doppia rispetto a quella del PIL nominale (-3,3%). (Tabella 1)

Uno sguardo complessivo alla situazione del prelievo fiscale nei diversi territori rende esplicito come all'insoddisfazione per la distribuzione del prelievo tra i diversi tributi si accompagnino non minori problematiche legate alla distribuzione territoriale. Il prelievo fiscale ha, infatti, in rapporto alla media nazionale una dinamica assai diversa da quella della ricchezza prodotta nei diversi territori. Per limitarsi al confronto tra le macro aree nella media dei 12 anni tra il 1996 e il 2007 ad un PIL pro capite che è nel Centro Nord superiore del 18,37% alla media nazionale corrisponde un prelievo in rapporto al PIL superiore solo del 2,49% a quello medio nazionale. Nel Mezzogiorno gli stessi valori sono pari a -32,86% e -7,84% (tabella 2, colonne 8 e 10). Differenze consistenti si possono rilevare anche all'interno delle macro aree.

Esse dipendono, visibilmente, dalla articolazione interna del modello produttivo, dal peso che all'interno di ciascuna di esse hanno i redditi da lavoro dipendente e da pensione, dal rapporto, per quanto riguarda gli altri redditi tra attività produttive e attività finanziarie e, all'interno delle attività produttive, tra le aree più caratterizzate dalla produzione di beni intermedi e/o destinati all'esportazione e quelle più finalizzate alle produzioni per consumi finali. In sostanza si evidenzia una articolazione non per "propensione" ma per "possibilità" di evasione ed elusione fiscale.

Il prelievo fiscale garantisce, dunque, una redistribuzione largamente insoddisfacente tra contribuenti e tra territori ed è opinione largamente condivisa che non solo per motivi di equità e solidarietà ma anche per fornire un contributo alla ripresa della domanda interna (consumi e investimenti) siano necessari interventi di natura fiscale mirati ai contribuenti con minori redditi e maggiori carichi familiari e agli investimenti.

Alle tensioni determinate da tale struttura insoddisfacente del sistema fiscale si sommano ulteriori elementi di criticità per l'incoerente stratificarsi delle norme che spesso, in corso d'anno, in violazione dello Statuto del contribuente, modificano le previsioni quantitative e qualitative di prelievo per i cittadini e per le imprese con gravi conseguenze sulle aspettative di consumi e sulle possibilità di programmare gli investimenti.

2a. La riforma delle regole e della "Macchina"

- **Lo statuto del contribuente**

Una prima linea di intervento, per creare un clima di collaborazione tra Amministrazione e cittadini, dovrebbe, dunque, riguardare il tema dello Statuto del contribuente. In assenza, nel sistema costituzionale italiano, di norme quadro dotate di specifica "resistenza" si potrebbe intervenire vincolando le modifiche allo Statuto a disposizioni di legge esplicite ed escludendo che tali disposizioni possano essere inserite in disegni di legge che dispongono nuove o maggiori entrate. I regolamenti parlamentari, come già accade per le disposizioni in materia di contabilità dello Stato, potrebbero assegnare ai presidenti della Camera e del Senato la competenza per verificare il contenuto proprio dei disegni di legge in materia d'entrata.

- **La gestione "federale" delle agenzie fiscali e delle banche dati**

Una strategia di riforma fiscale coerente con l'esigenza di contrastare efficacemente l'evasione e con le previsioni di assetto istituzionale delineato dal Titolo V della Parte II della Costituzione non può prescindere da una riorganizzazione complessiva della macchina preposta alla gestione dei tributi (ma anche dei contributi sociali), anche al fine di evitare inutili duplicazioni. Tenendo conto che, come emerge dai principi di delega contenuti nella legge 42/2009, l'asse del prelievo tributario dei livelli infrastatali di governo sarà costituito da compartecipazioni e addizionali ai principali tributi erariali occorre coinvolgere, attraverso la Conferenza unificata, Regioni ed Enti Locali nella gestione delle Agenzie fiscali e dello strumento operativo costituito dalla SOGEI.

2b. La riforma fiscale

Un sistema fiscale caratterizzato dagli squilibri in precedenza delineati non può essere strutturalmente corretto senza una complessiva riforma che, sulla base di una puntuale scelta di priorità, si ponga l'obiettivo di una riduzione del prelievo sul lavoro, sulle pensioni e sulle imprese (valutando il complesso dell'imposizione che su di esse grava), spostandolo sui consumi, sui patrimoni, sulle rendite. Interventi significativi che privilegino lavoro, pensioni e imprese, senza perdere di vista l'equilibrio generale dei conti della PA, e le connesse esigenze di compensazione, sono, infatti, impossibili senza misure che affrontino alla radice la struttura del sistema fiscale. Ripensare la struttura e il peso dei diversi tributi, spostare il prelievo dal reddito (che oggi significa quasi esclusivamente prelievo su lavoro, pensioni e imprese) verso altre manifestazioni di ricchezza (consumi, grandi patrimoni, rendite finanziarie), semplificare la struttura dei diversi tributi per rendere più semplici gli adempimenti dei contribuenti (ma anche i relativi controlli), coinvolgere tutti i livelli istituzionali di governo nella gestione del sistema fiscale è condizione di una simile riforma. In tale contesto riformatore complessivo si collocano:

- Il riequilibrio del prelievo tra redditi e consumi

Per realizzare un significativo intervento di riduzione dell'IRE è ineludibile l'incremento, per valori corrispondenti, dell'imposizione sui consumi a partire dall'IVA ma una simile operazione è possibile solo se si riduce drasticamente l'evasione e l'elusione del principale tributo sui consumi. È positivo che un simile tema sia al centro dell'attenzione del Governo e che le distorsioni dell'evasione fiscale siano state denunciate con grande efficacia dal Governatore della Banca d'Italia nella sua recente Relazione.

Tra le iniziative idonee a contrastare efficacemente l'evasione il CNEL ritiene che alcune debbano avere priorità.

- In primo luogo occorrono misure di tracciabilità dei pagamenti che consentano di ricostruire in modo più convincente il giro d'affari della molteplicità di operatori che operano sul mercato della produzione e degli scambi di beni e di servizi. Da questo punto di vista il tetto a 5.000 € oltre il quale dovrebbero essere ripristinate misure di tracciabilità dei pagamenti appare come un primo passo verso una maggiore utilizzazione anche in Italia di transazioni attraverso la moneta elettronica. L'Italia ha un forte ritardo in questo campo rispetto agli altri paesi più industrializzati ed il suo adeguarsi alla media dei paesi dell'Unione (con opportune misure di incentivazione dei soggetti interessati) potrebbe costituire uno degli strumenti per un più efficace contrasto dell'evasione.
- Un secondo filone di interventi può riguardare la riduzione del numero delle partite IVA, consentendo di concentrare i controlli sugli operatori più rilevanti.
- Un terzo filone di interventi deve riguardare le modalità per evitare un uso distorto dei rimborsi e delle compensazioni il cui sviluppo quantitativo appare abnorme. In tale quadro andranno attentamente monitorati i risultati delle misure recentemente

adottate. Un'ulteriore strada da esplorare potrebbe essere quella di un intervento radicale sulle attuali aliquote IVA teso ad eliminare alla radice (o almeno a ridurre fortemente) le condizioni che determinano l'insorgere del diritto alla compensazione. Se si scegliesse una simile soluzione andrebbero naturalmente considerate con grande attenzione le compensazioni in relazione ai problemi redistributivi.

- Un quarto filone potrebbe riguardare un controllo più attento della molteplicità di società di varia natura che denunciano bilanci stabilmente in perdita, molte tra le quali potrebbero avere come unico ruolo quello di intestatarie di beni per favorire comportamenti elusivi di contribuenti persone fisiche. Dovrebbero discendere da una simile attività anche specifiche proposte di norme antielusive.

- **Tassazione delle "grandi fortune"**

Nella prospettiva di una redistribuzione del prelievo, ma anche di efficace contrasto all'evasione si colloca anche l'istituzione di una patrimoniale a bassa aliquota sulle "grandi fortune" che tenga anche conto (per determinare adeguate forme di deduzione) della congruenza tra la dimensione dei patrimoni e le dichiarazioni dei redditi dei titolari di tali patrimoni. Sarebbe anche una forma per contrastare il mantenimento di capitali improduttivi.

- **Tassazione delle rendite finanziarie**

Infine occorre penalizzare le speculazioni finanziarie e adeguare alla media europea la tassazione sulle rendite finanziarie, considerando l'obiettivo della riforma di ridurre il prelievo non solo ai redditi da salario e pensioni, ma anche ai redditi di impresa.

3. Le spese (anche nella prospettiva del Titolo V)

Sul solo versante delle entrate non è comunque pensabile di risanare la finanza pubblica italiana. Occorre mettere mano a programmi rigorosi di riqualificazione della spesa che possano contribuire al rilancio dello sviluppo. La strada dei tagli lineari si è rivelata l'interfaccia di quella difesa dell'esistente che ha contribuito al progressivo discredito della politica come strumento per creare le condizioni di un avanzamento complessivo del tessuto sociale. La consapevolezza della rigidità e della vischiosità della spesa non deve determinare la rinuncia a mettere in campo programmi di lunga durata che tengano anche conto del nuovo quadro istituzionale.

L'attuazione del Titolo V della II parte della Costituzione è ormai ineludibile e richiede interventi decisi sul terreno della macchina pubblica senza indulgere a dichiarazioni tanto radicali quanto inefficaci.

- La riduzione dei costi diretti della politica e l'eliminazione della duplicazione di funzioni e di uffici.

Se si guarda alla serie aggregata dei dati di spesa pubblica resa disponibile sul sito del Ministero dello Sviluppo Economico è possibile rilevare come la spesa classificata alla voce "Amministrazione Generale" (che comprende le spese di funzionamento della struttura amministrativa degli

enti; le spese per organi istituzionali, esecutivi e legislativi, e quelle che abbiano carattere generale ossia non siano destinate a specifiche funzioni) cresca nel corso dei 12 anni considerati ad un ritmo largamente superiore a quello del PIL (+91,81% contro +53,93%). Particolarmente significativa è la crescita di spesa delle Amministrazioni centrali (+97,13%) che, malgrado il consistente trasferimento di funzioni, supera quella delle Amministrazioni regionali (+79,75%) e delle Amministrazioni locali (+82,06). Nella media delle regioni del Centro Nord (al netto del Lazio) la crescita complessiva (+109,72%) è sostanzialmente in linea con quella nelle regioni del Mezzogiorno (+111,56%), a smentire il luogo comune di rigonfiamenti anomali della PA solo nelle aree del Mezzogiorno (dati analitici, per aree territoriali e livelli di governo, son contenuti nelle allegate tabelle 3A e 3B). Da qui deve partire l'azione di riduzione della spesa delle Pubbliche Amministrazioni.

- Una politica di riduzione delle remunerazioni degli incarichi politici, di maggiore trasparenza delle singole voci che confluiscono a formare il relativo trattamento netto, di recupero di un maggiore spirito di servizio, darebbe un segnale, ben al di là degli effetti quantitativi, che l'impegno al risanamento e alla riqualificazione dei conti pubblici coinvolge tutti, a partire da coloro che, in rappresentanza dei cittadini, esercitano la funzione politica di governo della cosa pubblica.
- Ma gli effetti più significativi, sul terreno quantitativo, di una politica di risanamento non possono che derivare da una rigorosa considerazione della molteplicità di uffici e di strutture delle amministrazioni centrali che devono essere riconsiderati a partire dalla piena applicazione della legge costituzionale 3/2001 che, con la soppressione dell'articolo 129 della Costituzione, ha eliminato la previsione che "Province e Comuni siano anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale". Discende da una simile abrogazione che il decentramento funzionale delle Amministrazioni dello Stato può (e deve) essere organizzato, al di fuori di vincoli territoriali, sulla base di esigenze interne a ciascuna amministrazione. La ripresa in considerazione dell'ipotesi di assegnare alle Prefetture il ruolo di "Uffici territoriali del Governo", veri e propri sportelli dei cittadini e delle imprese, potrebbe garantire non danni ma semplificazioni per gli interessati. Una simile ipotesi, contrattata in sede decentrata con le organizzazioni sindacali, attraverso una fisiologica riduzione del turnover, renderebbe anche possibile consolidare in termini strutturali un risparmio nel settore delle retribuzioni per lavoro dipendente nella Pubblica Amministrazione, superando, al di là di ogni giudizio di merito sulle misure individuate, la natura *tantum* che caratterizza il blocco dei contratti previsto dalla recente manovra (riassorbendo i prevedibili rimbalzi al termine del previsto triennio).
- Assegnare, a Costituzione vigente, alla Provincia un ruolo di coordinamento dell'area vasta e di gestione delle funzioni sovra comunali secondo principi di "sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" consentirebbe anche di indicare rigorose norme di

coordinamento volte a disboscare la molteplicità di strutture, in forme consortili e/o di SpA che in questi anni son sorte, come gemmazione degli Enti istituzionali (e in particolare dei Comuni), in taluni casi per svolgere in modo più efficace funzioni sovra comunali ma spesso anche al fine di consentire l'aggiramento di norme di comportamento (in materia di personale e di appalti) più stringenti per le pubbliche amministrazioni e per collocare personale di fiducia in elusione della normativa sui concorsi pubblici (come si evince dalla recente Relazione della Corte dei Conti in materia di coordinamento della finanza pubblica).

- Per quanto riguarda i comuni, nella prospettiva del federalismo fiscale, e del connesso passaggio dalla spesa e dai fabbisogni storici a quelli standard, è opportuno sviluppare, previa definizione di linee guida a livello nazionale (in sede di Conferenza unificata), un serrato confronto sul territorio per definire le dimensioni (per popolazione e territorio) ritenute ottimali per l'erogazione di ciascun servizio e stimare i relativi costi. La eventuale scelta di un'amministrazione di gestire servizi al di fuori di tali dimensioni ottimali (da realizzarsi anche attraverso forme associative) comporterebbe l'automatico reperimento di eventuali maggiori costi mediante l'utilizzazione della leva fiscale autonomamente gestibile dal Comune. Trasparenza dei costi, dei finanziamenti, delle scelte amministrative, devono caratterizzare questa stagione di riforma e riqualificazione di tutti i livelli della Pubblica Amministrazione.
- Nella prospettiva di una complessiva razionalizzazione dei costi della Pubblica Amministrazione la definizione dei costi e dei fabbisogni standard dovrebbe essere realizzata anche tenendo conto della dimensione ottimale, nella fornitura dei pubblici servizi, dei livelli di governo infrastatali incentivando la soppressione di Province e Comuni di dimensioni sub ottimali.

- Appalti pubblici

Le cronache recenti hanno evidenziato l'esigenza di applicare in questo campo, superando ogni retorica emergenziale e di recupero dell'efficienza, rigorose pratiche di trasparente controllo pubblico (istituzionale e sociale). Applicare il sistema della gara (europea quando le dimensioni lo richiedono) è un modo per contribuire alla efficienza reale della spesa pubblica in un settore tra i più rilevanti per creare le condizioni di un maggiore sviluppo.

- Sanità e integrazione socio-sanitaria

Un secondo filone di approfondimento per quanto riguarda la riqualificazione della spesa è quello del settore socio-sanitario non solo perché si tratta di una voce di grande rilievo sul piano quantitativo ma anche perché il servizio rappresenta uno dei fondamentali canali di raccordo tra la pubblica amministrazione e i cittadini ed è prevedibile che, nel prossimo futuro, anche per i positivi fenomeni di invecchiamento della popolazione, le esigenze in questo campo saranno crescenti. La spesa pro capite nel settore risulta sostanzialmente allineata ma profondi sono gli squilibri nella qualità dei servizi. Particolarmente

rilevanti sono le distorsioni in materia di spesa per farmaci e di qualità e quantità delle prestazioni ospedaliere e sociali.

- In primo luogo è possibile, utilizzando le moderne tecniche informatiche, eliminare abusi in materia di spesa per farmaci. Dovrebbe estendersi il collegamento in rete dei medici di famiglia, la prescrizione attraverso ricetta elettronica da trasmettere, a cura del medico, alla farmacia indicata dal paziente, il prelievo dei farmaci solo a seguito di presentazione, tracciabile, della tessera sanitaria.
- In secondo luogo la ricchezza di dati disponibili sulle buone pratiche di prevenzione e di cura dovrebbe consentire di elaborare modelli da indicare come linee guida per garantire i livelli essenziali delle prestazioni e di monitorare gli scostamenti per verificare la congruità delle motivazioni. Si tratta di un'azione coerente con i principi di garanzia previsti dalla legge 42/2009, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della costituzione.

4. La manutenzione attiva del bilancio

Agli interventi settoriali dovrebbe accompagnarsi, in attuazione della legge 196/2009, una politica programmata di revisione della struttura del bilancio che analizzi missioni e programmi, scavando in modo analitico sulle voci di ciascun programma, sugli obiettivi che esso si prefigge, sulle procedure utilizzate, sulla dimensione delle risorse, mirando ad una maggiore efficienza della spesa in quei settori e alla utilizzazione dei possibili risparmi in direzioni che determinino migliori condizioni per lo sviluppo.

Si potrebbe partire dalla positiva esperienza svolta dalla commissione Muraro, coinvolgendo nell'analisi e nella proposta gli altri livelli di governo e le forze sociali. È questa, d'altra parte, la prospettiva che si pone per il complesso della Pubblica Amministrazione la legge 15/2009 che, all'articolo 9, prevede, non casualmente, "una relazione annuale al Governo e al Parlamento sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini" e "lo svolgimento di una Conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti".

5. Lo sviluppo e il Mezzogiorno

Una manovra strutturale dovrebbe anche partire dall'ipotesi di recuperare risorse da porre al servizio dello sviluppo economico e non solo del riequilibrio dei conti finanziari. Il risanamento, infatti, può essere tanto più efficace e duraturo, e creare minori tensioni sociali, quanto più legato all'apertura di nuove prospettive per il complesso della società italiana. In questo quadro la manovra dovrebbe porsi l'obiettivo di stimolare una ripresa degli investimenti. Nel breve periodo potrebbe richiedere qualche ulteriore risorse ma i ritorni positivi, in termini di

ripresa della crescita, favorirebbero un miglior clima nel paese. In questo quadro, insieme ad una politica di solidarietà connessa all'auspicata attuazione del titolo V della Costituzione, si aprirebbe anche la strada per il recupero di una corretta politica meridionalista, senza la quale è difficile pensare che l'Italia possa uscire pienamente dalla crisi presente.

In particolare due ambiti appaiono prioritari: il rilancio di una efficace politica infrastrutturale e il rafforzamento delle competenze scientifiche e tecnologiche.

Sul primo versante, occorre riportare al 2,5% del PIL entro il 2015 gli investimenti in infrastrutture, introducendo un vero e proprio vincolo sulla spesa in conto capitale programmata, sia statale sia locale. Per tale motivo, andrebbe rivisto anche il Patto di stabilità interno, anche per favorire un più ampio ricorso a mutui e l'utilizzo delle entrate da dismissioni patrimoniali. Opportune agevolazioni fiscali potrebbero agevolare e favorire il ricorso alla finanza privata, così come attraverso la leva fiscale potrebbe essere attuata la compensazione nei confronti di chi subisce i costi di un investimento infrastrutturale.

Sul secondo versante, è necessario rivedere il nostro sistema di sostegno alla Ricerca ed Innovazione, rafforzando i punti di forza dei settori high tech, favorendo nuove specializzazioni produttive e stimolando la ricerca e l'adozione di nuove tecnologie, anche nei settori tradizionali. Per far questo è necessario un programma operativo di medio - lungo termine, con strumenti efficaci e risorse finanziarie adeguate e certe nel tempo. In particolare, deve essere perseguito l'obiettivo del 2% del PIL in investimenti in R&S, destinando un miliardo di € di risorse pubbliche all'anno per i prossimi 5 anni.

Tabella 1								
ENTRATE - ACCERTAMENTI								
trib/anno	2000	2008	2009 (preconsuntivo)	2009/ 2000	su Totale 2000	su Totale 2009	IRPEF dip e pens/ su totale 2000	IRPEF dip e pens/ su totale 2009
IRPEF								
dip. e pens.	81.257	121.595	121.450	149,46	23,59	29,70	69,81	77,14
altri redditi	35.138	41.650	35.999	102,45	10,20	8,80		
totale	116.395	163.245	157.449	135,27	33,79	38,50		
IRPEG								
totale	31.705	47.718	37.196	117,32	9,20	9,10		
SOSTITUTIVA								
totale	6.245	12.329	12.248	196,12	1,81	2,99		
ALTRE DIR.	19.943	8.326	16.970	85,09	5,79	4,15		
TOT. DIR.	174.288	231.618	223.863	128,44	50,60	52,93		
IVA	90.458	119.472	111.416	123,17	26,26	27,24		
ALTRE INDIR.	79.728	71.852	73.681	92,41				
TOT. IND.	170.187	191.324	185.097	108,76	49,40	45,26		
TOT. TRIB.	344.475	422.942	408.960	118,72				

Fonte: Agenzia delle Entrate

Tabella 2												
Regione	valori medi 1996-2007						Italia = 100					
	PIL pro capite	Entrate tributarie pro capite	Entrate/ PIL	Spesa primaria pro capite	Spesa primaria/PIL	Spesa primaria/ entrate	PIL pro capite	Entrate pro capite	Entrate/ PIL	Spesa primaria pro capite	Spesa primaria/ PIL	Spesa primaria/ entrate
Piemonte	24.338	8.405	34,53	6.914	28,41	82,26	110,85	116,40	105,00	99,03	89,33	85,08
Val D'Aosta	28.787	10.030	34,84	13.893	48,26	138,52	131,12	138,90	105,94	199,01	151,78	143,27
Lombardia	28.837	9.922	34,41	5.480	19,00	55,23	131,34	137,41	104,62	78,50	59,76	57,13
Liguria	22.252	8.041	36,14	9.301	41,80	115,67	101,35	111,36	109,87	133,23	131,45	119,64
Trentino Alto Adige	27.847	8.697	31,23	9.850	35,37	113,26	126,83	120,44	94,96	141,09	111,24	117,15
P.A. Trento	26.690	8.725	32,69	10.158	38,06	116,42	121,57	120,83	99,40	145,50	119,69	120,42
P.A. Bolzano	29.041	8.668	29,85	9.533	32,82	109,98	132,27	120,04	90,75	136,54	103,23	113,75
Veneto	25.784	8.001	31,03	5.498	21,32	68,72	117,44	110,81	94,36	78,76	67,06	71,07
Friuli V. G.	24.222	8.058	33,27	8.446	34,87	104,81	110,32	111,60	101,16	120,98	109,66	108,40
Emilia R.	27.537	9.283	33,71	6.784	24,64	73,08	125,42	128,56	102,50	97,18	77,48	75,59
Toscana	23.986	8.119	33,85	7.383	30,78	90,94	109,25	112,44	102,92	105,76	96,81	94,06
Umbria	20.900	6.795	32,51	8.524	40,78	125,43	95,19	94,11	98,86	122,09	128,26	129,74
Marche	22.065	7.107	32,21	6.729	30,50	94,69	100,50	98,42	97,93	96,39	95,91	97,94
Lazio	25.753	8.636	33,53	9.675	37,57	112,04	117,30	119,60	101,96	138,59	118,15	115,88
Abruzzo	18.507	5.734	30,98	6.934	37,47	120,92	84,29	79,41	94,21	99,32	117,82	125,07
Molise	16.091	4.814	29,92	7.547	46,90	156,76	73,29	66,67	90,97	108,10	147,49	162,14
Campania	14.061	4.498	31,99	6.203	44,11	137,89	64,04	62,29	97,27	88,85	138,73	142,62
Puglia	14.447	4.509	31,21	6.246	43,24	138,52	65,80	62,45	94,90	89,47	135,97	143,28
Basilicata	15.337	4.205	27,42	7.304	47,62	173,69	69,85	58,24	83,37	104,62	149,77	179,64
Calabria	13.869	3.946	28,45	7.392	53,30	187,33	63,17	54,64	86,50	105,88	167,61	193,76
Sicilia	14.290	4.321	30,24	7.107	49,74	164,50	65,08	59,84	91,94	101,80	156,42	170,14
Sardegna	16.879	5.081	30,10	8.137	48,20	160,14	76,88	70,37	91,53	116,55	151,60	165,63
ITALIA	21.955	7.221	32,89	6.981	31,80	96,68						
CENTRONORD	25.988	8.729	33,59	7.083	27,26	81,15	118,37	120,89	102,13	101,46	85,72	83,93
SUD	14.741	4.523	30,68	6.799	46,12	150,33	67,14	62,63	93,28	97,39	145,04	155,49

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le politiche di coesione

Tabella 3B										
Spese per Amministrazione generale										
	Amministrazioni Locali					Amministrazioni Regionali				
Regione / Ann.	1996	2001	2006	2007	2007/1996	1996	2001	2006	2007	2007/1996
Piemonte	862	1.287	1.886	1.668	193,54	139	280	371	385	276,72
Valle d'Aosta	45	290	316	318	702,62	113	158	208	187	165,24
Lombardia	1.801	2.605	2.855	2.976	165,26	230	318	573	427	185,93
Liguria	409	824	749	762	186,49	111	275	110	198	178,14
Veneto	854	1.385	1.750	1.624	190,30	133	206	300	287	215,69
Friuli V. G.	268	736	696	640	239,05	79	231	279	294	371,99
Trentino Alto Adige	1.330	1.668	2.422	2.386	179,40	339	511	793	728	214,45
di cui P.A. Bolzano	121	178	201	204	168,81	278	280	252	229	82,44
di cui P.A. Trento	197	345	285	300	152,11	170	223	206	205	120,45
Emilia R.	844	1.125	1.712	1.859	220,27	131	180	275	250	190,52
Toscana	803	1.348	1.477	1.552	193,35	121	156	285	320	263,89
Umbria	207	274	436	418	202,38	57	72	121	109	188,95
Marche	294	495	589	563	191,37	106	139	231	466	438,49
Lazio	928	1.154	1.785	1.728	186,12	190	278	502	504	265,37
Abruzzo	231	310	446	415	179,11	184	155	180	204	111,08
Molise	66	83	106	106	161,58	58	55	68	84	144,28
Campania	1.032	1.511	1.766	1.782	172,58	450	1.243	589	516	114,66
Puglia	617	873	1.041	1.027	166,52	139	209	249	261	188,36
Basilicata	145	174	211	211	145,19	53	76	72	82	156,21
Calabria	402	514	637	659	163,89	150	233	291	224	149,86
Sardegna	374	490	648	634	169,82	257	301	418	472	183,24
Sicilia	1.131	1.288	1.801	1.727	152,71	714	895	1.109	1.242	173,82
Italia	11.629	17.291	21.393	21.172	182,06	3.863	5.965	6.689	6.944	179,75
Nordcentro	7.631	12.046	14.737	14.611	191,47	1.859	2.798	3.713	3.859	207,63
Nordcentro-Lazio	6.703	10.892	12.952	12.884	192,21	1.669	2.519	3.211	3.356	201,07
Sud	3.998	5.245	6.656	6.561	164,10	2.005	3.167	2.976	3.085	153,89
Per memoria - PIL										
Italia	1.002.745	1.247.668	1.484.073	1.543.541	153,93	1.002.745	1.247.668	1.484.073	1.543.541	153,93
Nordcentro	761.466	945.484	1.127.709	1.176.671	154,53	761.466	945.484	1.127.709	1.176.671	154,53
Nordcentro-Lazio	656.778	840.776	1.023.021	1.071.983	163,22	656.778	840.776	1.023.021	1.071.983	163,22
Sud	241.279	302.204	356.364	366.870	152,05	241.279	302.204	356.364	366.870	152,05
Per memoria - Crescita de										
Italia	11.629	14.470	17.211	17.901		3.863	4.807	5.718	5.947	
Nordcentro	7.631	9.475	11.301	11.792		1.859	2.308	2.753	2.872	
Nordcentro-Lazio	6.703	8.581	10.440	10.940		1.669	2.136	2.600	2.724	
Sud	3.998	5.008	5.905	6.079		2.005	2.511	2.961	3.048	
Per memoria - Risparmi										
Italia	0,00	2821,52	4182,28	3270,98		0,00	1157,64	971,06	997,32	
Nordcentro	0,00	2571,38	3435,75	2819,18		0,00	489,77	960,24	987,10	
Nordcentro-Lazio	0,00	2311,69	2511,44	1943,37		0,00	382,76	611,29	631,66	
Sud	0,00	237,10	751,32	481,50		0,00	656,19	15,12	36,82	

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le politiche di coesione

Tabella 3A										
Spese per Amministrazione generale										
	Pubblica Amministrazione					Amministrazioni Centrali				
Regione / Anno	1996	2001	2006	2007	2007/1996	1996	2001	2006	2007	2007/1996
Piemonte	3.314	4.842	6.208	6.346	191,50	2.313	3.275	3.951	4.294	185,62
Valle d'Aosta	219	562	747	749	342,66	60	114	223	244	405,00
Lombardia	7.497	10.414	12.307	13.454	179,45	5.467	7.491	8.878	10.051	183,86
Liguria	1.487	2.479	2.439	2.660	178,88	967	1.380	1.580	1.700	175,75
Veneto	2.637	5.093	6.100	6.190	234,72	1.651	3.501	4.050	4.279	259,22
Friuli V. G.	986	1.994	2.260	2.308	234,14	639	1.027	1.285	1.374	215,03
Trentino Alto Adige	10.917	13.139	13.406	13.927	127,58	9.247	10.959	10.191	10.813	116,93
di cui P.A. Bolzano	581	839	988	1.007	173,36	182	381	536	574	315,13
di cui P.A. Trento	608	967	1.021	1.040	171,03	241	400	530	536	222,16
Emilia R.	2.675	4.578	6.101	6.562	245,31	1.700	3.272	4.114	4.453	261,97
Toscana	2.238	4.306	5.180	5.552	248,10	1.314	2.801	3.417	3.681	280,08
Umbria	536	928	1.334	1.412	263,72	272	582	777	886	326,18
Marche	944	1.707	2.171	2.466	261,31	544	1.073	1.350	1.438	264,53
Lazio	9.527	11.125	11.103	11.588	121,64	8.408	9.693	8.816	9.356	111,27
Abruzzo	971	1.352	1.991	2.514	258,98	555	887	1.364	1.895	341,26
Molise	259	374	428	462	178,17	135	236	255	271	200,88
Campania	2.971	6.107	6.342	6.596	222,04	1.488	3.353	3.987	4.298	288,80
Puglia	2.030	3.615	4.084	4.235	208,60	1.275	2.533	2.794	2.947	231,16
Basilicata	416	757	686	719	172,65	218	507	403	425	194,89
Calabria	1.390	2.013	2.303	2.340	168,31	839	1.266	1.375	1.457	173,71
Sardegna	1.174	2.039	2.419	2.483	211,54	543	1.248	1.353	1.377	253,65
Sicilia	3.124	5.404	6.704	6.749	216,01	1.279	3.221	3.793	3.780	295,55
Italia	45.583	71.496	82.912	87.432	191,81	30.090	48.240	54.830	59.316	197,13
Nordcentro	33.248	49.834	57.956	61.336	184,48	23.758	34.990	39.506	42.865	180,42
Nordcentro-Lazio	23.721	38.708	46.853	49.748	209,72	15.349	25.297	30.690	33.509	218,31
Sud	12.335	21.662	24.956	26.096	211,56	6.332	13.250	15.324	16.451	259,79
Per memoria - PIL										
Italia	1.002.745	1.247.668	1.484.073	1.543.541	153,93	1.002.745	1.247.668	1.484.073	1.543.541	153,93
Nordcentro	761.466	945.464	1.127.709	1.176.671	154,53	761.466	945.464	1.127.709	1.176.671	154,53
Nordcentro-Lazio	656.778	840.776	1.023.021	1.071.983	163,22	656.778	840.776	1.023.021	1.071.983	163,22
Sud	241.279	302.204	356.364	366.870	152,05	241.279	302.204	356.364	366.870	152,05
Per memoria - Crescita della										
Italia	45583	56716	67463	70166		30090	37440	44534	46318	
Nordcentro	33248	41281	49239	51377		23758	29499	35185	36712	
Nordcentro-Lazio	23721	30367	36949	38717		15349	19650	23909	25053	
Sud	12335	15450	18219	18756		6332	7931	9353	9628	
Per memoria - Risparmi										
Italia	0	14.779	15.449	17.266		0	10.800	10.296	12.998	
Nordcentro	0	8.552	8.718	9.959		0	5.491	4.322	6.153	
Nordcentro-Lazio	0	8.342	9.904	11.031		0	5.647	6.781	8.456	
Sud	0	6.212	6.737	7.341		0	5.319	5.971	6.823	

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le politiche di coesione