

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Nn. 4885 e 4886-A-ter**

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE AZZOLLINI)

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 2000

SUI

## **DISEGNI DI LEGGE**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale  
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001) (n. 4885)

**presentato dal Ministro del tesoro, del bilancio  
e della programmazione economica  
di concerto col Ministro delle finanze**

*approvato dalla Camera dei deputati il 17 novembre 2000*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 20 novembre 2000*

—————

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2001  
e bilancio pluriennale per il triennio 2001-2003 (n. 4886)

**presentato dal Ministro del tesoro, del bilancio  
e della programmazione economica**

*approvato dalla Camera dei deputati il 17 novembre 2000*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 20 novembre 2000*

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La legge finanziaria 2001 si inserisce in una congiuntura internazionale e, di riflesso, nazionale favorevole. Emergono tuttavia in questi mesi alcuni segnali negativi che introducono significativi elementi di incertezza. Ci si riferisce in particolare al rallentamento del tasso di sviluppo dell'economia statunitense, al perdurare di un deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro, al perdurare di prezzi elevati per il petrolio e il gas naturale sui mercati internazionali, ad un certo rialzo del costo del denaro e all'emergere di tensioni inflazionistiche. Tali elementi negativi non sono comunque ancora tali da costringere a sovvertire la previsione favorevole fatta per il 2001. Va tuttavia sottolineato che petrolio e gas naturale sono materie prime fondamentali per la nostra economia e che al riguardo l'Italia presenta una dipendenza dall'estero molto superiore a quella degli altri principali Paesi europei.

#### L'ITALIA E L'EUROPA

Gli obiettivi che il Governo italiano intende perseguire nei prossimi esercizi finanziari non possono prescindere dalla situazione generale europea. La scadenza della introduzione fisica dell'euro in sostituzione delle monete nazionali renderà le condizioni di competitività più dure di quanto oggi non siano.

È ben nota la situazione di svantaggio strutturale dell'Italia a causa sia della specializzazione in comparti produttivi «maturi», della precarietà nella bilancia dei pagamenti, e della perdurante scarsa competitività, sia del peso del debito pubblico, dell'inefficienza della pubblica amministrazione, dello squilibrio sempre più marcato tra Nord e Sud e dell'assenza di investimenti nella ricerca e nelle risorse umane.

È dunque assolutamente necessario porre rimedio già nel breve termine, seppur in modo graduale, approfittando del migliorato quadro congiunturale, peraltro non stabilizzato ed incerto, per non dover poi correre il rischio di interventi drastici che la Commissione europea imporrebbe.

Uno sguardo ai dati contenuti nella nota aggiuntiva del DPEF evidenzia i seguenti dati per il 2001:

il rapporto *deficit*-PIL conferma il dato comunitario dello 0,8 per cento, operando un'ulteriore riduzione rispetto alle previsioni del DPEF, che lo volevano attestato sull'1 per cento. La spesa per interessi dovrebbe invece diminuire di circa 2.000 miliardi, con una caduta in termini di PIL, pari a 0,35. La pressione fiscale e la spesa primaria dovrebbe scendere di

0,8 punti. In altri termini: le previsioni contenute nel DPEF ipotizzano una riduzione della pressione fiscale per il 2001 dal 43,2 al 42,4 per cento, accompagnata da un corrispondente contenimento della spesa primaria dal 37,7 per cento del 2000 al 37 per cento del PIL nel 2001.

Tali dati, paragonati anche alle previsioni della Commissione europea, mostrano, nel caso gli obiettivi fossero raggiunti, un comportamento assolutamente esemplare e virtuoso, perché l'Italia rispetterebbe il limite più basso di *deficit*, presenterebbe una riduzione della spesa primaria molto consistente, il fisco inciderebbe sempre meno.

Naturalmente sarà interessante vedere i dati a consuntivo e sperare nel contempo che la Commissione europea avalli queste rosee previsioni.

Ci sia permesso di esprimere più di un dubbio, sulla attendibilità di tali previsioni sulla base dei criteri messi a punto nella riunione ECOFIN del febbraio 2000.

Prendiamo in analisi i criteri ECOFIN e valutiamo la manovra finanziaria alla luce degli stessi.

1. *Se non c'è equilibrio strutturale del bilancio, il contenimento della pressione fiscale deve essere accompagnato con riduzione di spesa effettiva, specie di natura corrente*

Tenendo conto di questi criteri di valutazione, osserviamo che il Bilancio italiano non è in equilibrio tant'è che il *deficit* si manterrà fino al 2003 (vedi nota aggiuntiva al DPEF).

Per la prima volta quest'anno vedremo gli effetti della riduzione (molto contenuta peraltro) del prelievo fiscale. Il prelievo si è ridotto grazie ad un duplice intervento, prima con la finanziaria 2000 (10.000 miliardi di restituzione), poi con il decreto-legge 30 settembre 2000, n. 268, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2000, n. 354 (altri 13.000 miliardi di restituzione).

È evidente che quando si parla di restituzione, a monte c'è eccesso di prelievo rispetto alle previsioni di Governo, e ciò già denota l'onerosità ingiustificata del prelievo fiscale in questi ultimi anni. Andrebbe comunque usato, a nostro avviso, il condizionale quando si parla di riduzioni fiscali, che andranno verificate a consuntivo. Per ora diremo che si tratta di riduzioni virtuali, di previsioni.

Infatti, se agli effetti riduttivi operati con la finanziaria 2000 si sono poi accertati a consuntivo, denotando comunque eccesso di prelievo, per quanto attiene gli esiti della restituzione di settembre più di un dubbio è possibile opporre a fronte della contraddittorietà degli elementi valutativi forniti.

Va da sé che nella prospettiva elettorale sarebbe stato più auspicabile un comportamento più rigoroso da parte del Governo per non scadere di conseguenza nella ovvia e giustificata critica: interventi per trarre vantaggi elettorali.

Comunque sia, è di tutta evidenza che, nel bilancio di assestamento, le maggiori entrate coprono per il 52 per cento le maggiori spese e solo il 32 per cento concorre a ridurre le imposte e tale indirizzo è in pieno contrasto con i criteri ECOFIN.

## *2. Le riduzioni di imposta non devono essere pro-cicliche*

Rileviamo subito che l'invito tende ad evitare che il conseguimento degli obiettivi di bilancio determini un impulso pro-ciclico e, nel caso italiano, questo pericolo è particolarmente evidente.

Per il 2000, infatti, un tasso di crescita nel 2,8 per cento reale se sarà mantenuto, si collocherà al secondo posto nel decennio.

La manovra impostata dal Governo vuole essere quindi di carattere pro-ciclico e rischia di determinare effetti perversi che si manifesteranno nel 2001. Le incognite sono diverse. La prima riguarda l'effettivo rispetto dei parametri indicati nel rapporto *deficit* - PIL. Ma le preoccupazioni maggiori riguardano il quadro macro - economico: le previsioni per il 2001 sono meno brillanti di quanto previsto dai documenti governativi.

In sostanza, è possibile ipotizzare che il Governo, conscio delle difficoltà che insorgono nell'economia, usi la leva fiscale per operazioni di «vetrina» che sarebbero negativamente valutate dalla Commissione europea.

## *3. Le riduzioni di imposte devono essere strutturali ed accompagnarsi al funzionamento del sistema economico*

Ma, per tornare al tema delle riduzioni fiscali, esse devono - secondo il richiamato principio ECOFIN - necessariamente accompagnarsi a modifiche strutturali nel modo di funzionamento del sistema economico. La destinazione del *bonus* fiscale invece, non ha rappresentato per il Governo un'occasione per intervenire nella sostanza, anzi.

Anche il FMI proponeva di usare il maggior gettito per abbattere di qualche punto il cuneo fiscale. Ne avrebbero tratto giovamento l'occupazione, in particolare quella giovanile, e la competitività nei confronti della concorrenza internazionale; di conseguenza ne avrebbero tratto giovamento gli squilibri demografici e previdenziali.

Il Governo non ha inteso seguire tale orientamento. La manovra, invece ha avuto, lo ribadiamo, finalità e caratteristiche meramente elettorali.

## *4. In presenza di alto debito pubblico ci si deve preoccupare del suo contenimento*

Il debito poi. È sotto gli occhi di tutti l'entità del debito pubblico. I prezzi petroliferi e il peggioramento della bilancia dei pagamenti, i tassi in

aumento che portano la riduzione delle spese per interessi in vertiginoso calo (la riduzione fu pari a 17.000 mld del '99 mentre è prevista di appena 173 mld per il 2001), la fine delle privatizzazioni (i gioielli di famiglia da vendere sono finiti) pongono un freno deciso alle entrate straordinarie. Sono tutti fatti che denotano come nell'immediato futuro verranno meno le voci decisive che nel recente passato hanno contribuito fortemente a tenere sotto controllo e in riduzione il debito.

La conseguenza in negativo sarà che solo con avanzi di bilancio e con maggiori tassi di crescita del reddito nazionale si potrà sostenere la riduzione del debito. Ma l'Italia, per quest'ultimo aspetto, delude le aspettative; infatti, nell'ultimo decennio è cresciuta mediamente all'anno dell'1,2 per cento. Cifre decisamente inferiori al decennio '80 quando si cresceva al ritmo del 2,2 per cento.

Sono proprio queste considerazioni che legittimano e fondano l'alternativa di politica economica e finanziaria del programma delle opposizioni: una alternativa che, oltre ad innescare un circolo virtuoso appare l'unica coerente con i criteri ECOFIN.

#### LE FINALITÀ DELLA MANOVRA DI BILANCIO 2001

La manovra di bilancio 2001 si caratterizza quale prima manovra della legislatura che, al contrario delle precedenti, restituisce risorse ai cittadini e alle imprese. In effetti, il disegno di legge finanziaria 2001 è caratterizzato dai seguenti dati di sintesi (espressi in termini di indebitamento netto della pubblica amministrazione rispetto al bilancio a legislazione vigente): una diminuzione delle entrate (soprattutto tributarie) per complessivi 24.853 miliardi di lire nel 2001, 28.190 miliardi di lire nel 2002 e 30.795 miliardi di lire nel 2003; un aumento delle spese nell'anno 2001 pari a 3.905 miliardi di lire, seguito negli anni seguenti 2002 e 2003 da una diminuzione delle spese rispettivamente pari a 630 miliardi di lire e 894 miliardi di lire. Il minor prelievo tributario, che costituisce l'evidente elemento centrale della manovra, viene realizzato principalmente mediante riduzioni sia delle aliquote e delle detrazioni Irpef sia dell'imposizione fiscale e contributiva gravante sulle imprese.

L'intento del Governo è evidente: con la distribuzione di un consistente *bonus* di fine legislatura, già anticipato nel 2000 dal citato decreto-legge n. 268 del 2000, si vuol dar ad intendere ai cittadini e alle imprese che la attuale manovra è la virtuosa conclusione della durissima politica di bilancio esercitata durante questi cinque anni, nella speranza di far dimenticare i gravi effetti da essa determinati, fra i quali in particolare il minor sviluppo generale del Paese e, per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno, la stagnazione della loro economia e la permanenza in esse di un elevato tasso di disoccupazione.

In verità, come si sta cercando di argomentare, siamo di fronte ad una manovra meramente elettorale, tesa a render parte del maltolto senza

affrontare alcun nodo strutturale, anzi rinviandolo, nella determinazione di lasciare al prossimo Governo un percorso disseminato di ostacoli.

#### LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

La struttura della manovra si regge principalmente sulla disponibilità di risorse finanziarie derivanti dallo spontaneo emergere di importanti maggiori entrate tributarie. In particolare, nell'anno 2000 tali maggiori introiti si sono verificati rispetto alle previsioni delle leggi di bilancio, pur in presenza di quadri macroeconomici sostanzialmente in linea con le previsioni o addirittura meno positivi delle previsioni.

Le dimensioni del fenomeno sono di grande rilievo. Due sole cifre: nella legge di assestamento per l'anno 2000 approvata dal Parlamento in settembre sono state previste maggiori entrate tributarie rispetto alla legge del bilancio di previsione per l'anno 2000, pari a 43.710 miliardi di lire in termini di competenza e 30.459 miliardi di lire in termini di cassa. Siamo in presenza di un fatto assolutamente eccezionale nella storia delle entrate tributarie nel nostro Paese. Tali incrementi di gettito sono stati spiegati dal Governo in parte come dovuti al maggior gettito dell'imposta sul lotto, lotterie ed altri giochi, in parte come dovuti all'entrata in funzione di nuove imposte (quest'anno in sede di assestamento sono stati accertati 12.000 miliardi più del previsto per l'imposta sostitutiva sul *capital gain* delle azioni quotate in Borsa) e sono stati accertati in buona parte come dovuti ad emersione di nuova base imponibile, in relazione alle innovazioni introdotte in materia di semplificazione e di compensazione dei debiti d'imposta, alla riduzione delle aree di elusione, alla più efficace opera di accertamento e agli effetti degli studi di settore.

La realtà a nostro avviso è un'altra. I Governi di centro-sinistra che si sono succeduti in questa legislatura, hanno appesantito gravemente l'onere fiscale e contributivo gravante in particolare sui ceti medi produttivi e si sono avvalsi di entrate rivenienti da fattori congiunturali indipendenti dalla sua azione (il particolare momento della Borsa). Quanto alla emersione di aree di elusione, non v'è traccia esplicativa di una qualche concretezza così che le affermazioni governative sono apodittiche e intese solo a effetti d'immagine.

In altri termini, in questi anni il Governo ha prodotto il maggior gettito tributario necessario per il conseguimento degli obiettivi di risanamento economico indispensabili per l'entrata nell'Unione monetaria europea, percorrendo la via pronta e facile di un formidabile appesantimento del carico legislativo fiscale e tributario. Certo, in questo modo l'incremento del gettito è stato subito ottenuto, ma al costo politico molto grave di sovraccaricare i cittadini italiani.

Si può pertanto fondatamente supporre che in questi anni il Parlamento sia stato colpevolmente ingannato dal Governo. Molte volte in questi cinque anni le relazioni tecniche del Governo di accompagnamento dei disegni di legge relativi a nuove imposte hanno volutamente sottostimato

l'effetto di gettito prevedibilmente prodotto, al di là della doverosa prudenza.

L'emersione di nuova base imponibile che stiamo verificando non è perciò un fatto positivo: testimonia l'altissimo livello della pressione fiscale determinata dalla legislazione vigente, mentre l'occasionalità di molte entrate indica quanto poco lavoro sia stato finora fatto sulla via di una fiscalità equa.

La manovra finanziaria per il 2000 e 2001-2004, come si è già detto prevede la parziale restituzione dell'aumento imprevisto del prelievo fiscale nel 2000 e meccanismi con i quali si tende ad evitare che le entrate aumentino in misura maggiore rispetto agli obiettivi fissati per il prossimo anno dal Governo e dal patto di stabilità. Si vorrebbe in particolare riportare la pressione fiscale al 43,2 per cento del PIL nel 2000 e ricondurre, per gli anni a venire, i livelli delle entrate tributarie vicino alle stime dell'ultimo DPEF. Tralasciando il nostro giudizio di non condivisione delle cifre fornite fin qui alla base della manovra finanziaria, ci pare verosimile l'ipotesi che l'operazione messa in atto serva solo a limitare i danni che la politica fiscale fin qui condotta dai Governi succedutisi ha provocato al sistema economico. Le cifre, peraltro discordi, fornite a partire già dal DPEF 2000-2003 per arrivare alla nota aggiuntiva al DPEF 2001-2004, dimostrano infatti, come la politica fiscale del Governo ha ostacolato la crescita molto più di quanto stimato da noi in precedenza.

Si vuol, in sostanza, far passare il contenimento di una stretta fiscale superiore alle previsioni come una manovra di riduzione fiscale, che è mancata nei fatti, compromettendo la possibilità di trasformare la ripresa ciclica in crescita stabile e duratura.

L'economia, infatti, reagisce positivamente ad una riduzione effettiva della pressione fiscale quando essa è accompagnata da una corrispondente riduzione della spesa. Meno tasse e meno spesa è, infatti, l'invito pervenuto dalle fonti più autorevoli.

Al contrario, invece, il vincolo sul lato della dinamica delle uscite si è allentato muovendosi così il sistema nella direzione opposta a quella necessaria per la crescita.

Se per di più i conti, come prevediamo, non si dimostreranno esatti, sarà necessario tornare a correggere la manovra per riportare i saldi ai livelli prescritti dal patto di stabilità europeo. Si semina così incertezza sfiduciando gli operatori.

L'incertezza è determinata dai balletti continui di cifre, dalle contabilità «incipriate», dalle contraddizioni con i criteri per la conduzione delle politiche di bilancio stabiliti dalla Unione europea; è determinata da un debito pubblico enorme alla mercé delle variazioni dei tassi d'interesse.

La manovra inoltre, non è collegata a riforme strutturali del sistema del *welfare* tali da rendere credibile la sostenibilità della riduzione fiscale.

In sostanza il Governo ha compiuto un vero «capolavoro»: avere creato allarme sulla sostenibilità, sia pur insufficiente, della riduzione fiscale, aumentando l'incertezza degli investitori prima esteri e poi italiani.

E se è vero, come pensiamo, che le entrate future sono sovrastimate e le uscite sottostimate, allora si dovrà comunque intervenire, con grande disorientamento degli operatori.

Peseranno naturalmente sull'economia nazionale e sul prossimo Governo le operazioni elettoralistiche che ispirano la manovra.

Appare utile, a questo punto, approfondire gli aspetti relativi alle entrate e alle spese previste nella manovra per intenderne la natura e, quindi, l'attendibilità delle stime.

#### LE ENTRATE

Ad una complessiva valutazione delle previsioni del gettito per il 2001, a legislazione vigente (già comprensivo degli effetti del citato decreto legge n. 268 del 2000), appare eccessivamente stimata la cifra delle entrate tributarie previste in 650.000 miliardi (al netto di rimborsi IVA e regolazioni contabili); il dato è chiaramente suscettibile di rettifica se si tengono presenti le minori entrate connesse alla manovra 2001 (circa 20.700 miliardi), in conseguenza degli interventi su IRPEF, IRPEG e accise petrolifere nonché agli effetti dell'impatto dei benefici sulle famiglie. Ne deriva complessivamente una riduzione di gettito a 629.000 miliardi, con un incremento del 2,6 per cento rispetto alla previsione del Governo per il 2000.

Analizzando più in profondità alcune singole poste d'entrata, la sovrastima è ancor più evidente.

Nel dettaglio: l'imposta sostitutiva sui fondi comuni di investimento e quella sui *capital gain* è già stimata fortemente, in termini di paragone con le previsioni 2000, e non tiene nella dovuta considerazione l'estrema volatilità dei mercati finanziari i cui dati dimostrano la non strutturalità del gettito.

E così anche per il capitolo IVA e su quello dell'imposta sugli oli minerali; le previsioni, a nostro avviso, devono essere certamente più prudentiali.

L'imposta al consumo dei tabacchi e i proventi rivenienti da lotto ed altri giochi sono anch'essi stimati in eccesso: si considera cioè, che i livelli delle entrate continueranno a mantenersi elevati quando, già analizzando i dati reali, si può rilevare una consistente flessione. Certo, l'immissione di nuove tipologie di giochi può invertire la tendenza, ma va considerato il fattore stanchezza già evidente allo Stato.

Comunque, nessuna delle voci di entrata su riportate è corredata da note esplicative sugli andamenti previsti.

Piuttosto, l'analisi sui singoli capitoli d'entrata, ci fa ricavare l'impressione che le previsioni siano state operate secondo considerazioni di carattere politico; lo provano le sensibili differenze tra i valori d'entrata indicati nel progetto di bilancio a legislazione vigente esaminato dal Consiglio dei Ministri e le cifre approvate dal Consiglio stesso. È singolare



che nel breve tempo di una seduta di Consiglio dei Ministri le stime possano essere state così variate.

Riteniamo, per le considerazioni su esposte, che la sovrastima possa essere quantificata in un importo fra 10.000 e 15.000 miliardi.

Il nostro giudizio è in ogni caso di estrema perplessità rispetto alle previsioni ufficiali d'entrata 2001.

Naturalmente, non siamo contrari agli sgravi sui redditi. Ciò che preoccupa, invece, sono le modalità di finanziamento di queste misure; riteniamo, con forte preoccupazione, che le misure adottate saranno poi effettivamente realizzabili solo con manovre correttive nell'arco del 2001.

Si guardi al famoso *bonus* fiscale nel biennio 2000-2001. Mentre per il 2000 pare almeno basarsi su incrementi di gettiti reali anche se non strutturali, per il prossimo 2001 si basa su incremento di gettito prevalentemente di natura virtuale e, questo, proprio in considerazione dell'eccessivo ottimismo e discrezionalità delle previsioni d'entrata per alcune voci d'imposta; il che fa confermare che la strada intrapresa è quella della semplice ricerca del consenso in vista di scadenze elettorali ormai prossime. Appare ancora una volta chiaro che il rischio, anzi la sottesa volontà del Governo, è che tutta l'operazione possa diventare, se non lo è già, una cambiale in bianco che graverà sui futuri esecutivi.

#### LE SPESE

In base alle previsioni del Governo, le spese, nel 2001, dovrebbero crescere del 3,1 per cento rispetto al 2000, un incremento percentuale inferiore a quello del PIL nominale. In particolare, l'incremento della spesa corrente è previsto al 3 per cento, derivato soprattutto dall'aumento dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali (tutte oltre il 3 per cento) e compensato appena dal buon andamento degli interessi passivi (+1,1 per cento). Quest'ultimo dato però, appare, negli ultimi tempi, in controtendenza rispetto al positivo trend dell'ultimo decennio.

Sotto la soglia d'incremento del 3% anche la spesa per redditi da lavoro dipendente (+2,4 per cento). A tal proposito va però sottolineato quanto potranno incidere sul dato gli effetti dei rinnovi contrattuali stimati in circa 5.000 miliardi e non contabilizzati.

Analizzando dettagliatamente le voci di spesa corrente si evince come, per quanto attiene alle voci di spesa per prestazioni sociali, non si tenga conto dello «sforamento» al rialzo del tasso d'inflazione effettivo rispetto al tasso programmato che porterebbe maggiori oneri per circa 2000 mld; Per ciò che concerne le spese per consumi intermedi, la manovra prevede risparmi per ben 7.200 miliardi da conseguire attraverso processi di esternalizzazione di talune attività, processi di razionalizzazione delle fasi di acquisto e/o distribuzione di beni e servizi, di *e-procurement*, di razionalizzazione nell'impiego degli immobili.

Ora, a parte, le irrealistiche quantificazioni dei risparmi attesi di cui si dirà in seguito e le forti riserve sui tempi di implementazione delle pro-

cedure, va detto che il contenuto stesso delle riforme appare vago, a tratti insufficiente, spesso di difficile pratica attuazione, mentre procedure così innovative meriterebbero, quantomeno nella relazione di accompagnamento, un piano d'intervento molto più puntuale e dettagliato.

Qualche esempio. I minori esborsi per le spese comuni delle altre amministrazioni sono previsti in riduzione del 14 per cento, senza specificare in quali voci tali risparmi poi dovrebbero essere conseguiti; oppure, per le spese comuni dello Stato, appaiono sopravvalutate le previsioni di 200 miliardi di risparmi sui fitti.

Capitolo a parte merita la spesa regionale: tale aggregato appare fuori controllo per molti aspetti e, in particolare, per la sanità.

Si sottolinea, a tal riguardo, la complessità della questione regionale alla luce del dibattito aperto su federalismo, sussidiarietà, deleghe, imposizione fiscale e conferimenti aggiuntivi.

In ogni caso, le mancate riforme strutturali e l'insufficiente - per non dire nullo - ricorso alla sussidiarietà orizzontale determineranno nel 2001 ulteriori incrementi della spesa sanitaria (aumento dei fabbisogni della popolazione, dei costi delle prestazioni e del medico) e dei costi del personale indotti dai contratti integrativi; incrementi che, maldestramente, il Governo tende a porre a carico delle regioni. Si darà conto di seguito di tale operazione prendendo in esame la questione *ticket* sanitari.

Appare, ragionevole, pertanto, prevedere che nel corso del 2001 il nuovo Governo dovrà rinegoziare con le regioni regole generali, modalità di trasferimento di funzioni, ulteriore capacità impositiva e - con ogni probabilità - conferimenti di risorse aggiuntive.

#### LE COPERTURE FINANZIARIE

Per quanto concerne le coperture finanziarie del disegno di legge, dal prospetto allegato al provvedimento si può rilevare che quasi tre quarti della compensazione avviene utilizzando il miglioramento dei saldi a legislazione vigente. Il Governo, come si è già detto, evita accuratamente di illustrare analiticamente quanto di questo miglioramento sia effettivamente dovuto alla lotta all'evasione e all'emersione di base imponibile e quanto invece derivi dal ciclo, tra l'altro inferiore alle aspettative. Secondo i dati del Governo, infatti, per il 2001 si ha un complessivo miglioramento del risparmio pubblico (saldo corrente) pari a 34.000 miliardi per il 2001, mentre per il 2002 esso è pari a 45.000 miliardi e per il 2003 diventa di 68.000 miliardi. Nel primo anno se ne sono utilizzati per la finanziaria quasi 30.000.

Alla luce di tali considerazioni appaiono fondati i nostri dubbi, anzitutto sulla sostenibilità di cifre complessive come quelle indicate già nel primo anno e solo in connessione alla lotta all'evasione; in secondo luogo, sui ritmi di crescita della base imponibile fino a giungere a quasi 69.000 miliardi nel 2003; che sembrano francamente eccessivi; un dato, quest'ultimo, già rilevato dalla Corte dei conti.

Ma il fatto più preoccupante è che, a fronte di coperture che presentano elevati margini di incertezza, la gran parte di esse venga utilizzata per finanziare oneri, invece, certi. Se il quadro finanziario che emerge dai conti presentati dal Governo non dovesse reggere nel tempo, anche per errori di previsione – che sono piuttosto frequenti e rilevanti – il risultato sarebbe un appesantimento dei conti pubblici negli anni a venire.

Per ciò che concerne le rimanenti coperture, per un quarto della compensazione, esse si basano su misure di riduzione della spesa sulle quali è lecito nutrire altrettanto fondati dubbi.

In generale, infatti, questa manovra è caratterizzata – come si è già visto – da un lato dalla sopravvalutazione delle coperture interne come per il caso dei risparmi, e dall'altro dalla sottovalutazione degli oneri.

Per quanto riguarda il primo aspetto (sopravvalutazione dei risparmi) si possono ricordare, a mò di esempio, tre casi abbastanza eclatanti: il complesso di norme relativo alla riduzione dei consumi intermedi, le alienazioni di beni immobili e il patto di stabilità.

Per quanto riguarda i consumi intermedi, appare del tutto aleatorio che la sola introduzione di procedure innovative di spesa, nonché il raggruppamento e la standardizzazione della domanda della pubblica amministrazione di beni privati possano portare, per l'insieme della pubblica amministrazione, risparmi di 5.600 miliardi per il 2001, di più di 6.000 miliardi per il 2002 e per gli anni successivi, su una base calcolata in 115.000 miliardi. Si tratta di materie e di campi nei quali notoriamente le esperienze fatte dalle manovre degli anni scorsi non hanno sortito grandi risultati, come riconosce lo stesso DPEF, nonostante le norme in materia fossero concepite come riduzioni nette di bilancio; pensare, dunque, che addirittura in presenza di procedure innovative, fin dal 2001 tutti gli enti decentrati di spesa, insieme ovviamente allo Stato a livello centrale, riescano a conseguire risparmi anche in termini di cassa, appare difficilmente sostenibile; appare poi insostenibile se si considera che dagli stessi documenti governativi emerge che tutti i comparti relativi alle spese di funzionamento negli ultimi anni hanno registrato tassi di crescita netti.

Sempre nell'ambito della sopravvalutazione dei risparmi, degna di nota è la riproposizione della possibilità di acquisire risorse delle dismissioni di beni immobili.

A tal proposito, gli ambiziosi obiettivi già posti con le manovre degli anni passati, per importi notevolissimi (4.000 miliardi all'anno), non sono mai stati confermati dal Governo ed è facile dedurre che sono stati clamorosamente mancati. Ciononostante, nella manovra la materia viene riproposta con altre cifre di notevole rilievo: quest'anno l'articolo 41 dovrebbe comportare 900 miliardi di introiti nel biennio, senza alcuna indicazione su quali immobili e, sembra, ritenendo aggiuntivi tali risparmi rispetto a quelli passati.

Un terzo, assai importante, esempio di sopravvalutazione dei risparmi è il cosiddetto «patto di stabilità».

Tale misura, già inefficace nelle manovre degli ultimi due anni, viene riproposta in una formulazione anzitutto priva di sanzione e, per di più,

assumendo a criterio base non l'incremento della spesa, come era nella formulazione originaria, bensì il disavanzo; in questo modo si permette l'espansione della spesa, ovviamente compensata con maggiori entrate, ponendo così le premesse per un aumento della pressione fiscale.

Quanto alla sottovalutazione degli oneri, emblematici sono l'abolizione dei *ticket* e la totalizzazione dei periodi assicurativi.

Per la totalizzazione si osserva che, a fronte di una quantificazione della misura in 50 miliardi, prevista nella manovra, le stime informali riconducibili a calcoli fatti dall'INPS prevedono addirittura un effetto di 2.000 miliardi.

Sull'abolizione dei *ticket*, a parte ogni altra considerazione critica di merito, unanime è stata la critica sotto il profilo finanziario, non solo per l'aleatorietà delle coperture approvate, ma anche per la stessa entità degli oneri quantificati.

Solo per indicare un esempio, si ipotizzano tassi di crescita delle ricette dell'1 per cento senza tenere conto dell'effetto dell'abolizione del *ticket* sulla domanda. È utile ricordare, a tale proposito, che l'introduzione dei *ticket* intendeva proprio contenere la domanda per cui è facilmente prevedibile un aumento della domanda come effetto inevitabile della loro abolizione. Una parte della copertura è offerta attraverso la rinegoziazione dei mutui: si dovrebbe spiegare come questo possa avvenire con i tempi in cui si produce l'onere (immediati) e in un contesto di tassi crescenti. Tra i risparmi sono state ipotizzate anche ristrutturazioni a livello gestionale e del personale: si è già detto che tali previsti risparmi sono stati puntualmente mancati negli ultimi anni. Tutto è affidato ad un modesto incremento del fondo sanitario, come trasferimento dello Stato alle regioni e, soprattutto, alla previsione dirigistica dei commi 6 e 7 dell'articolo 75 del disegno di legge finanziaria approvato dalla Camera.

In verità, violando apertamente gli accordi Stato-regioni, con la finanziaria si rimette alle regioni l'obbligo di riaggiustare i conti finanziari senza fornire ad esse le necessarie coperture.

Oltretutto, il comparto della sanità è tra quelli che maggiormente contribuisce ai citati risparmi relativi alle spese per i consumi intermedi. Come possano sommarsi i due effetti rimane un vero mistero.

È opportuno, infine, sottolineare che le cifre recate dalla manovra sono molto realistiche quando hanno una portata negativa: è il caso delle spese in conto capitale, che si incrementano di importi estremamente modesti. Considerate anche le riduzioni in tale comparto, si ha un saldo incrementativo di 600 miliardi per il 2001, 1.100 miliardi per il 2002 e 1.100 miliardi per il 2003.

Senza enfatizzare il ruolo della spesa in conto capitale ai fini dello sviluppo dell'economia, che va ampiamente discusso e che va correlato con il *project-financing* e gli altri strumenti di coinvolgimento dell'iniziativa dei privati, va comunque considerato che la parte qualitativamente migliore della spesa di fatto è mantenuta costante e in misura assai ridotta in rapporto alle spese complessive.

Oltretutto, se si pensa che si tratta di stanziamenti di competenza, a fronte dei quali le erogazioni di cassa sono tutte da decidere di volta in volta, si ha il segno di quanto il Governo e la maggioranza tengono in considerazione le esigenze di sviluppo del Paese.

#### OSSERVAZIONI FINALI

Una puntualizzazione sembra a questo punto opportuna. A nostro avviso la relazione di minoranza è l'occasione di un esame critico della manovra finanziaria del Governo. Il programma alternativo dell'opposizione trova in altre sedi la sua naturale collocazione.

Ciò posto, si passa ad alcune sintetiche considerazioni finali.

Il disegno di legge finanziaria 2001 è un disegno di legge che si avvia ad avere una «poderosa dotazione» di almeno 140 articoli; il numero preciso sarà definito solo ad avvenuta definitiva approvazione, a seguito della vera e propria pioggia di articoli che il Governo in particolare e la sua maggioranza continuano ad inserire anche nel corso dei lavori del Senato.

Si evidenzia così la sua caratteristica di provvedimento *omnibus*, già più volte stigmatizzato, ma che evidentemente il Governo considera necessario per ragioni elettorali.

Sul piano tecnico, le innovazioni introdotte nella legge 5 agosto 1978, n. 468, e dalla legge 25 giugno 1999, n. 208, non hanno avuto l'effetto di contenimento concordemente auspicato.

A causa di quanto si è detto, appare arduo un esame analitico degli articoli, che «spaziano» nei comparti più disparati introducendo nuove norme di ogni genere: ordinamentali, microstrutturali, o prive di effetti sui saldi.

Eppure, durante la sessione di bilancio in Parlamento il Governo è apparso diviso e reticente al suo interno su questioni importanti come lo scontrino fiscale e il trattamento di fine rapporto, e debole ed incerto sulla riduzione dell'IRPEG nel Mezzogiorno.

Queste vicende hanno confermato ulteriormente, se ce ne fosse bisogno il giudizio, sulla manovra finanziaria che si è cercato di esprimere con questa relazione.

AZZOLLINI, *relatore di minoranza*

