

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 4885 e 4886-A-quater

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

(RELATORE MORO)

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. -

1. *Premessa*

Dal 1996 ad oggi la politica economica dei Governi di sinistra ha avuto quale tratto comune quello di aver impostato le previsioni sulla base dello scenario macroeconomico internazionale. Ciò ha consegnato interamente le nostre prospettive di crescita economica alla dipendenza dalla congiuntura internazionale, come dimostrato dal ristagno dello sviluppo in particolare negli anni 1997-1998 in corrispondenza della crisi asiatica, e dalla ripresa congiunturale nell'anno 1999 in parallelo con il rilancio delle «tigri asiatiche» e la lunga tenuta dell'espansione degli Stati Uniti, da cui è derivata anche la debolezza dell'euro sul dollaro.

Nel corso dell'estate si è assistito all'emergere di segnali di indebolimento della forte espansione dell'economia internazionale registrata nella prima metà dell'anno.

Il rafforzamento delle spinte inflazionistiche con il connesso irrigidimento della politica monetaria ha provocato nell'area dell'euro un peggioramento dell'economia e anche la ripresa ciclica dell'economia italiana ha evidenziato una perdita di dinamismo.

La tenue espansione dell'attività economica ha subito negli ultimi mesi un rallentamento.

L'attenuazione della ripresa ciclica sembra essere il risultato di un netto indebolimento della componente estera della domanda, cui si è contrapposta una dinamica della domanda interna complessivamente favorevole.

L'acuirsi delle tensioni inflazionistiche e l'aumento dei tassi d'interesse hanno fatto affiorare elementi d'incertezza sulla possibilità di una prosecuzione della fase d'espansione dell'economia europea.

L'indebolimento della espansione ciclica che si va delineando per la parte finale del 2000 ed il permanere di pressioni sui prezzi comporteranno, per il prossimo anno, una crescita dell'euro inferiore a quella prevista prima dell'estate.

All'interno di tale quadro, e tenendo conto dei segnali di rallentamento congiunturale descritti in precedenza, anche le prospettive di sviluppo dell'economia italiana risultano meno favorevoli.

In particolare, le previsioni indicano una crescita dell'economia italiana pari al 2,6 per cento nella media del prossimo anno, inferiore di due decimi di punto rispetto a quella che, sulla base delle attuali proie-

zioni, può essere stimata per il 2000 e di tre decimi rispetto all'obiettivo programmato.

L'attenuazione dell'economia prevista per il 2001 è essenzialmente il risultato del peggioramento del saldo degli scambi con l'estero, che tornano a determinare un contributo negativo alla crescita. Ad una lieve accelerazione delle importazioni si contrappone, infatti, una sensibile decelerazione delle esportazioni, derivante dal rallentamento del commercio mondiale, dal minore impulso proveniente dalla domanda dagli altri paesi dell'area euro e dal venir meno dello stimolo fornito dal deprezzamento del cambio.

Peraltro, i rischi connessi alla possibilità di una significativa accentuazione delle spinte inflazionistiche restano elevati.

I riflessi in termini di peggioramento del clima di aspettative dei consumatori e delle imprese sarebbero di rilievo e ad essi potrebbero aggiungersi quelli derivanti da un ulteriore irrigidimento della politica monetaria, con notevoli effetti frenanti sull'attività economica, sino a poter configurare una vera e propria battuta d'arresto della fase di espansione internazionale.

In tale nuovo contesto, il quadro presentato in questa sede dal Governo risente di margini di incertezza particolarmente ampi in quanto connessi essenzialmente alla possibilità di sviluppi dello scenario internazionale sensibilmente diversi rispetto a quelli ipotizzati dallo stesso Governo.

Pertanto, il rallentamento dell'economia internazionale implica una revisione verso il basso della previsione di sviluppo per il prossimo anno.

2. Andamento dei conti pubblici nel biennio 2000-2001

Secondo le previsioni del Governo nel biennio 2000-2001 il *deficit* delle Pubbliche amministrazioni dovrebbe continuare a scendere sia in termini nominali che in rapporto al Pil.

Nel 2000 si è registrata una forte riduzione del disavanzo da attribuirsi prevalentemente all'evoluzione delle entrate.

Nel 2001 il disavanzo dovrebbe scendere portandosi comunque ad un livello superiore rispetto al dato indicato nella Nota di aggiornamento al DPEF e, conseguentemente, il rapporto *deficit*/Pil del prossimo anno, come evidenziato dai vari organismi di previsione, sarà superiore dell'1 per cento rispetto al *target* indicato nell'aggiornamento del Programma di stabilità inviato alla Commissione europea alla fine dell'anno 1999.

Dunque, il prossimo anno i conti pubblici miglioreranno in misura inferiore a quanto riportato nei documenti ufficiali. Ciò deriva oltre che da un quadro macroeconomico meno favorevole di quello indicato nella relazione previsionale e programmatica, anche da una valutazione di non completa efficacia della manovra predisposta dal disegno di legge finanziaria per l'anno 2001.

L'avvenuto raggiungimento degli obiettivi previsti dal Trattato di Maastricht non significa aver concluso il processo di risanamento dei conti

pubblici. In realtà è stata la ripresa congiunturale con l'andamento favorevole dei tassi di interesse, ormai superati, che ha ispirato l'idea preelettorale di una finanziaria «senza tagli né tasse».

Se si osserva la struttura dei conti pubblici, ne emerge un quadro non uniforme. Infatti, la spesa corrente è aumentata nello scorso anno di 94 mila miliardi, una cifra pari a due manovre finanziarie. Inoltre, la pressione fiscale in Italia è cresciuta di oltre 3,5 punti percentuali sul Pil tra il 1990 ed il 1999 e nel corso dello scorso anno ha segnato un aumento di 0,3 punti percentuali.

Inoltre, il quadro confortante che emerge dall'esame delle tendenze del saldo di bilancio si presta a conclusioni non certe quanto alla tenuta nel medio periodo a causa della composizione delle spese.

Si sottolinea che nella situazione italiana il riequilibrio è stato conseguito attraverso un alto livello di pressione fiscale e con il pesante sacrificio degli investimenti pubblici e di molte voci di spesa sociale.

La situazione dei conti pubblici che è prospettata da questo Governo alla fine della cosiddetta «cura» potrebbe essere al limite soddisfacente nei risultati differenziali, che rispondono in larga misura ai parametri di Maastricht, ma non lo è se si guarda all'articolazione delle spese e delle entrate: non c'è stato alcun miglioramento dal lato della spesa pubblica e nessun alleggerimento dal lato delle entrate fiscali e contributive.

Per quanto concerne il livello del debito pubblico occorre ricordare che, nonostante la prosecuzione dell'azione di risanamento, il rapporto *deficit*/Pil è ancora elevato: infatti, si approssima intorno al 115 per cento, praticamente il doppio del massimo consentito. Sarà difficile per il Governo realizzare l'obiettivo di ridurre tale rapporto che già dovrebbe essere pari al 60 per cento – secondo quanto previsto dal Trattato di Maastricht – anche in considerazione del fatto che dalla assegnazione delle licenze UMTS non si è ricavato quanto necessario per procedere ad un abbassamento rilevante.

Dal lato della spesa, il riaggiustamento è stato affidato prevalentemente al contenimento degli oneri per interesse che nel 1993 avevano superato il 12 per cento in rapporto al Pil e che nel 1999 sono stati inferiori al 7 per cento in rapporto al Pil.

Al contrario la spesa corrente primaria è tornata a crescere a ritmi superiori a quelli della pura inflazione.

Se la spesa pubblica aumenta è perché non funziona la macchina amministrativa in quanto ancora costosissima ed al contempo inefficiente.

Da tempo la Lega Nord Padania propone di passare da una gestione statale ad una gestione federale, sopprimendo alcuni Ministeri e lasciando nelle mani degli uffici centrali solamente la gestione di quelle spese che per le loro caratteristiche sono di interesse comune a tutte le regioni in modo da garantire tra l'altro un'effettiva razionalizzazione delle entrate e delle spese.

I dati contenuti nei documenti di bilancio si riferiscono al bilancio dello Stato e non al settore della pubblica amministrazione, aggregato rilevante per i parametri di Maastricht. Sfugge, quindi, una dimensione che

è fondamentale: quella degli enti locali, dell'INPS, delle ex aziende sanitarie locali e di quel mondo che, a giudizio del Governo, oggi genera sforamenti di bilancio.

Rilevanti economie su questi enti, o andamenti particolari di Tesoreria, possono determinare un miglioramento dei risultati e compensare i dati negativi dello Stato e viceversa.

Sarebbe, dunque, opportuno procedere ad un raccordo tra i documenti contabili dello Stato al fine di fornire al Parlamento una corretta e completa visione della costruzione dei conti pubblici. Le informazioni a disposizione del Parlamento non sono adeguate a consentire la necessaria confrontabilità tra i documenti di bilancio e di consuntivo e di conto consolidato delle pubbliche amministrazioni che costituiscono il parametro per le valutazioni dell'Unione europea.

Anche per il 1999 oltre il 60 per cento del riequilibrio del disavanzo è imputabile a maggiori entrate. La pressione fiscale di conseguenza è tornata ai livelli massimi del 1993 e la sua crescita - ininterrotta - e l'ineguale distribuzione hanno reso particolarmente oneroso il sacrificio dei contribuenti provocando anche una contrazione dello sviluppo economico, nonché un aumento del tasso di disoccupazione che ha raggiunto circa il dodici per cento.

Ciò induce a confermare l'esigenza di interventi sostanziali diretti a riportare sotto controllo la gestione di competenza del bilancio statale, attraverso una riconsiderazione della legislazione di spesa con specifico riferimento alla spesa primaria soprattutto di natura corrente, che vediamo continuamente crescere, ma che è volutamente trascurata.

Dall'analisi dei documenti contabili si può osservare come la politica di bilancio della sinistra, e più in generale la sua politica economica, rimanga caratterizzata da un elevato prelievo fiscale e contributivo e dallo scarso contenimento della spesa corrente, specialmente sanitaria e previdenziale.

3. La manovra di finanza pubblica per il 2001

Il disegno di legge finanziaria propone interventi per lo sviluppo per 32.600 miliardi ed una manovra correttiva di 8.000 miliardi.

I primi consistono in sgravi fiscali per 22.400 miliardi e in aumenti di spese correnti per lire 6.400 e in spese in conto capitale per lire 3.800 miliardi.

L'intervento correttivo prevede risparmi per 7.200 miliardi negli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni e ulteriori dismissioni immobiliari per 800 miliardi.

L'intera manovra è fondata sulle indicazioni riportate nella Nota di aggiornamento del DPEF che, rispetto a quanto esposto nello stesso DPEF, quantifica un aumento delle entrate in 26.800 miliardi.

In complesso per il 2001, rispetto al DPEF, la Nota di aggiornamento introduce alcune variazioni che comportano:

- un incremento delle entrate di 5.200 miliardi;
- un aumento delle spese di 1.000 miliardi;
- una conseguente riduzione del *deficit* di 4.200 miliardi.

L'effetto delle variazioni apportate implica un ridimensionamento del disavanzo che scende dai 23.700 miliardi, riportati nel DPEF, ai 19.500 miliardi indicati nella Nota di aggiornamento. In rapporto al PIL il *deficit* passa dall'1 per cento allo 0,8 per cento.

Il perno della manovra finanziaria per l'anno 2001 è dunque rappresentato dall'aumento del gettito registrato quest'anno ed è per questo che l'articolata manovra del Governo presenta rischi che potrebbero comprometterne l'efficacia.

Con riferimento all'aumento inatteso delle entrate, quale perno dell'intero intervento, è da sottolineare in primo luogo un generico rischio di previsione delle entrate legato ai profondi e continui mutamenti delle norme in materia tributaria; in secondo luogo, una consistente revisione in positivo degli incassi relativi all'imposta sostitutiva sul *capital gain* per i quali sarebbe necessaria una previsione più prudente in relazione alla volatilità della base imponibile.

Per quanto riguarda la manovra correttiva di 8.000 miliardi, sicuramente non sembrano realizzabili nelle dimensioni indicate dal Governo i risparmi derivanti dalla prospettata gestione, più economica e coordinata, degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione. Un contenimento della spesa per forniture alla pubblica amministrazione di 7.200 miliardi appare presumibilmente realizzabile a regime come effetto di provvedimenti che vanno comunque nella corretta direzione di razionalizzazione della spesa.

Con riferimento alle ulteriori entrate per dismissioni immobiliari, permane il rischio di una non piena realizzazione degli incassi complessivamente previsti per la vendita degli immobili.

Dal lato delle spese, secondo la stima effettuata dal Governo per il 2001, si prevede una diminuzione spontanea della spesa totale di circa 0,7 punti di Pil: la decelerazione dovrebbe verificarsi in tutti i principali comparti di spesa (personale, prestazioni sociali, acquisti di beni e servizi). Si tratterebbe di una novità assoluta poiché negli ultimi anni il Governo non è mai riuscito a diminuire la spesa corrente.

Inoltre, non è ancora chiaro se il cosiddetto «patto di stabilità interno» con le regioni e le altre amministrazioni locali abbia effettivamente mantenuto la spesa entro i limiti programmati. Se così non fosse, per mantenere il disavanzo del 2000 entro l'obiettivo dell'1,3 per cento saranno necessarie forti azioni di riduzione, che potrebbero anche non essere sufficienti e che comunque lascerebbero un trascinarsi negativo sui conti del 2001.

Anche in questa finanziaria non si ravvisano misure dirette a contenere l'espansione della spesa corrente primaria, in mancanza delle quali non sarà possibile operare alcuna riduzione della pressione fiscale. Negli ultimi quattro anni, in assenza di tali interventi, tale spesa è sostanzialmente aumentata quanto il PIL nominale (era al 37,6 per cento del PIL nel 1996, è passata al 38 per cento nel 2000).

Riteniamo che la riduzione della spesa corrente sia uno strumento indispensabile per liberare le risorse nel bilancio pubblico, al fine di ridurre la pressione fiscale ed aumentare la quota degli investimenti pubblici. Una manovra che prevede soltanto tagli alle imposte senza nel contempo elaborare un programma di medio termine, che contenga misure di freno, della spesa corrente non serve ad assicurare un incremento del reddito disponibile. D'altra parte il Governo non ritiene necessario procedere al contenimento della spesa corrente poiché è sicuro che l'obiettivo concordato con l'Europa, di ridurre il rapporto *deficit*/PIL all'1,3 per cento, non è in pericolo. Infatti, il nuovo sistema di contabilità europeo, il Sec '95, consentendo a tutti gli Stati una certa libertà nel considerare riscosse entrate che sono di «competenza» e arriveranno successivamente, permette in un modo o nell'altro di raggiungere tale obiettivo. Il rischio derivante dalla scelta di non intervenire in modo «forte» sulle spese è che nel caso di inversione del ciclo economico i cittadini dovranno pagare questa scelta subendo nuovi interventi di inasprimento delle entrate.

Tuttavia, sono stati previsti quali unici strumenti correttivi della spesa corrente il rafforzamento del Patto di stabilità interno e la revisione del sistema dei trasferimenti erariali. Riteniamo tali previsioni inidonee e capaci unicamente di creare ulteriori problemi ed aggravii nella gestione delle risorse da parte degli enti territoriali.

Si sottolinea che, ancora una volta, tutti gli interventi a sostegno della crescita economica non sono di carattere strutturale ma hanno natura temporanea e che quelli dichiaratamente congiunturali sono disposti al fine di attenuare l'impatto dell'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi.

D'altra parte la composizione della manovra è stata concepita dal Governo dal punto di vista delle priorità di gestione anticiclica della domanda (oltre il 60 per cento degli effetti finanziari delle misure è diretto al singolo, il 33 per cento alle imprese ed il rimanente 7 per cento è generalizzato) così come imposte dal quadro macroeconomico che si va profilando per il prossimo anno. Il sostegno ai consumi privati sembra costituire la misura più appropriata per stimolare un'espansione della domanda interna capace di compensare l'atteso indebolimento degli impulsi espansivi proveniente dall'estero.

Ciò nonostante le misure previste in favore delle persone fisiche sono inadeguate e insufficienti a garantire un'effettiva espansione della domanda interna: restano escluse dai benefici le fasce più basse della popolazione, quelle che versano in condizioni di vero disagio economico, a parte alcuni soggetti che potranno avvantaggiarsi di provvedimenti mirati e limitati di assistenza sociale e le imprese. Per quanto concerne queste ultime occorre rilevare l'assenza di una politica di reale diminuzione del

prelievo tributario e contributivo tale da poter rilanciare gli investimenti e l'occupazione.

La manovra è fondata su un quadro previsionale non realistico che non tiene in considerazione elementi quali:

la spirale inflazionistica resa ancora più grave dall'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi;

il deprezzamento progressivo dell'euro rispetto al dollaro che sembra spingere la moneta europea verso una posizione strutturale di debolezza;

i tassi di interesse in rialzo, con conseguente aumento del costo del denaro e riflessi negativi sugli investimenti e sulla finanza pubblica;

il tasso di disoccupazione sostanzialmente inalterato nella sua dimensione strutturale;

il tasso di crescita della produzione industriale inferiore rispetto a quello degli altri paesi industrializzati.

Pertanto, le misure previste devono ritenersi non solo inadeguate ma anche insufficienti a risolvere i reali problemi dell'economia italiana. L'incremento del reddito disponibile sembra una conseguenza dubbia, considerando che l'entità dell'aumento non sarà in grado di incentivare lo sviluppo e la produzione, a causa del rialzo dell'inflazione, della compressione dei redditi, del rialzo delle tariffe e dell'imposizione locale.

Le misure previste dal Governo sembrano apparentemente dirette a favorire i contribuenti mentre in realtà si tratta semplicemente di restituzioni di risorse dovute ai contribuenti in quanto conseguite attraverso pesanti inasprimenti fiscali che hanno determinato una crescita della pressione fiscale e contributiva che resta nettamente al di sopra di quella media dei Paesi dell'Unione europea. Gli effetti di tali inasprimenti sono stati quelli di drenare risorse dai ceti produttivi deprimendo il potere di acquisto delle famiglie, con la conseguenza di indebolire la domanda interna e di penalizzare la competitività delle imprese tuttora in declino.

Si deve sottolineare, altresì, che tale restituzione di risorse finanziarie è largamente al di sotto di quanto sarebbe invece necessario sia al fine di conseguire una effettiva equità fiscale, sia per ridare slancio all'economia ed in particolare alla domanda interna.

Va notato che gli sgravi sono finanziati da una crescita delle entrate superiore a quella prevista a fine 1999. Più che di una riduzione della pressione tributaria si tratta, quindi, di un mancato incremento della stessa. Gli sgravi prospettati dal Governo dovrebbero produrre quale unico effetto quello di mantenere il livello di pressione tributaria nel 2000 di poco al di sopra di quello del 1999, e di riportare quello del 2001 mezzo punto circa sotto il livello del 1999. Il risultato sarebbe, insomma, di tornare pressappoco ai valori programmati dal DPEF dello scorso anno.

Solleva qualche interrogativo anche l'intervento sull'IRPEG. Tale intervento appare poco comprensibile, poiché non fa altro che rinviare di sei mesi il versamento di una parte di tributo mentre le aliquote per il 2000 non cambiano. Sarebbe stato opportuno prevedere una diminuzione della

misura dell'acconto anche nel 2001 e negli anni seguenti, perché in tal modo si sarebbe prodotto il risultato di rinviare stabilmente una parte di imposta con un guadagno apparente nel primo anno. In realtà si tratta di un escamotage per trasferire dal 2000 al 2001 una parte di gettito utile per far quadrare i conti della manovra. Potrebbe trattarsi del gettito dei *capital gain*, per il quale non è stato costituito l'annunciato fondo ammortizzatore della variabilità. In tal senso il rinvio di una quota di IRPEG produrrebbe l'effetto indiretto di stabilizzare il gettito dei *capital gain* nel 2001.

Dopo quattro anni di manovre pesanti, questa volta il Governo di sinistra non ha previsto pesi addizionali, ma ha lasciato irrisolti i nodi di fondo necessari per rilanciare l'economia italiana.

Ricordiamo che in occasione dell'adesione del Paese all'Unione europea l'attuale maggioranza dichiarò di aver completato la prima fase della sua politica, consistente nell'opera di risanamento del bilancio statale, e che avrebbe iniziato la seconda fase, vale a dire quella del rilancio dell'economia nazionale e delle riforme. Ciò non è avvenuto e la presente manovra non palesa una volontà in tal senso.

Non si ravvisa una seria politica di sostegno e di sviluppo a favore delle imprese, in particolare piccole e medie, che si trovano svantaggiate rispetto a quelle europee per il maggior costo del lavoro, il maggior carico contributivo e fiscale e di maggiori costi di strutture.

La minore competitività delle imprese nel mercato mondiale deriva, altresì, dalla debolezza dell'euro nei confronti del dollaro, in quanto l'acquisto delle materie prime avviene in dollari, mentre la vendita del prodotto finito ai *partners* comunitari avviene in euro.

Tale situazione non fa altro che confermare quanto da sempre il nostro gruppo ha sostenuto richiamando l'attenzione sulle conseguenze negative che l'adesione all'Unione europea avrebbe comportato in termini di diminuzione di competitività delle imprese.

Forse un sistema economico incapace di crescere come il nostro avrebbe bisogno di terapie «robuste» piuttosto che di palliativi che inevitabilmente si scontrano con una realtà economica diversa da quella prospettata dal Governo.

L'accento è stato posto sul fatto che per la prima volta non si aumentano le tasse, mentre il vero problema è la pressione fiscale complessiva ormai da tempo su livelli troppo elevati.

Tutte le misure previste in materia di riduzione del carico tributario risultano inidonee a determinare una qualsivoglia riduzione della pressione fiscale, in quanto non tengono in considerazione il forte impatto delle imposte indirette che sono cresciute in maniera significativa.

Questa finanziaria può andare bene a due tipi di soggetti: quelli che pensano che l'economia italiana vada bene così com'è e quelli che ritengono che l'unico problema che ha l'Italia sia quello di mettere qualche lira in più in tasca ai cittadini.

4. *Il bonus fiscale*

Meritevole di un approfondimento è la natura delle maggiori entrate registrate dal Governo.

Ci si chiede se queste abbiano o no carattere strutturale.

Desto non poche perplessità registrare a distanza di pochi mesi che le entrate tendenziali indicate nel DPEF erano notevolmente sotto stimate. Soprattutto, risulta del tutto incomprensibile, dal punto di vista tecnico, come possa essere stata effettuata una revisione tanto rilevante delle previsioni da oggi al 2004, sulla base dei dati aggiuntivi degli ultimi mesi.

Per rispondere a questa domanda occorre innanzitutto ricordare come si è giunti alla contabilizzazione del *surplus* di entrate che consente di distribuire il *bonus*. Nel giugno scorso, in occasione della presentazione del disegno di legge per l'assestamento del bilancio dello Stato, il Governo ha prospettato una variazione in aumento delle entrate tributarie, imputando tale variazione alla maggiore crescita economica ed al più elevato tasso di inflazione rispetto a quanto previsto in sede di elaborazione delle previsioni iniziali di bilancio per il 2000. L'individuazione dell'eccedenza di gettito per il 2000 è intervenuta nel corso dell'*iter* parlamentare del disegno di legge di assestamento, nel mese di settembre, da parte del Senato della Repubblica, quando il Governo ha predisposto un emendamento con il quale si provvedeva ad incrementare le entrate tributarie relative al 2000 di ulteriori 13.200 miliardi circa, nonostante la presenza di un quadro macroeconomico sostanzialmente invariato rispetto al precedente mese di giugno.

In pratica il Governo si è trovato di fronte ad un ulteriore gettito inatteso proveniente dall'IVA, dall'IRPEF, dall'IRPEG e dall'imposizione sui *capital gain*.

Ciò è stato determinato da un maggior carico tributario che ha comportato un incremento della pressione fiscale che nel corso del 1999 ha superato il 43 per cento del PIL. In merito occorre osservare che non si può guardare con malcelata soddisfazione a questo incremento di entrate ascrivendolo ad un recupero dell'evasione fiscale, come è stato più volte sottolineato da esponenti di questa maggioranza.

Sarebbe importante sapere quanta parte di tutte queste entrate «impreviste» discende effettivamente dal recupero dell'evasione tributaria. Ciò non è possibile in quanto la procedura di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta alla evasione fiscale non risulta ancora formalizzata; infatti, a tutt'oggi non sono stati ancora emanati i decreti legislativi (previsti dall'articolo 1 della legge n. 133 del 1999 e dall'articolo 1 della legge n. 488 del 1999) che avrebbero dovuto definire le modalità per individuare il maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione.

In realtà, l'*escalation* del gettito ha coinciso con l'entrata a regime della cosiddetta «riforma Visco» (cioè delle numerosissime innovazioni normative che l'hanno contraddistinta) che ha determinato l'ampliamento delle basi imponibili di vari tributi. Ampliare le basi imponibili di vari tributi non significa però raggiungere zone che prima erano nascoste fraudo-

lentamente al Fisco; per esempio, la tassazione dei *capital gain* colpisce un imponibile prima esente, senza realizzare tuttavia lotta all'evasione.

La suindicata evoluzione non fa che confermare le nostre incertezze sul carattere strutturale delle risorse destinate al cosiddetto «*bonus* fiscale» e, dunque, sulla opportunità di proiettarne pienamente gli effetti nel tempo.

Le incertezze e i dubbi derivano anche dall'incompletezza e l'oscurità che ancora si rilevano con riguardo ai dati relativi alle principali categorie di imposte, sia perché si riferiscono ad un periodo limitato dell'anno in corso, sia perché le fonti statistiche ne offrono prospettazioni spesso disomogenee e non comparabili.

Ancora si osserva che a parte l'incertezza della misura ciò che non si conosce è la spiegazione di tale incremento. Le note esplicative trasmesse al Parlamento non consentono infatti di avere un quadro sufficientemente indicativo del rispettivo peso dei diversi fattori.

Dunque, tale misura non rappresenta altro che la restituzione di una piccola parte di quanto precedentemente tolto alle famiglie nonché un rimedio all'aumento, anche nascosto, del costo della vita che ha eroso il reddito disponibile delle stesse.

Tra l'altro, il miglioramento delle entrate fiscali rispetto al Pil avrebbe sicuramente aumentato la pressione fiscale rispetto alle previsioni, quindi per evitare che a fine 2000 la pressione fiscale complessiva si rivelasse aumentata, a dispetto delle promesse, si è dovuto prevedere un intervento di tale portata.

5. *Finanza locale*

Il disegno di legge finanziaria conferma che il processo di riforma dell'autonomia degli enti locali, iniziato nel 1990 con la legge n. 142 di riforma dell'ordinamento, si è completamente arenato poiché questo Governo non ha portato avanti alcuna vera e concreta iniziativa in merito ad una radicale trasformazione della gestione del bilancio dello Stato e dei bilanci degli enti locali in relazione alle deleghe e alle nuove attribuzioni di funzioni agli enti locali territoriali ed alle Regioni (leggi «Bassanini»).

Infatti, la disciplina organica e generale della finanza locale e quella dell'ordinamento finanziario e contabile sono ancora attribuite alla esclusiva competenza del legislatore statale, in base ad una riserva prevista espressamente dagli articoli 54 e 55 della citata legge n. 142, mentre agli enti locali è riconosciuta la potestà di autoregolamentazione delle procedure e delle modalità di attuazione, da esercitarsi nei limiti e con i vincoli posti dalle leggi statali.

Inoltre, nonostante la recente attribuzione a regioni ed enti locali di una certa potestà regolamentare generale in materia di entrate proprie (prevedendo anche la partecipazione nello svolgimento delle attività di accertamento e riscossione dei tributi), avvenuta sia con l'istituzione dell'IRAP

sia con l'istituzione dell'addizionale comunale e provinciale all'IRPEF, allo stato attuale non si può ancora parlare di autonomia tributaria e di bilancio degli enti medesimi.

Infatti, per le regioni la finanziaria stabilisce rigide regole per la formazione dei propri bilanci e forti limitazioni con riferimento ai pagamenti effettivi. Tutto ciò costituisce una lesione dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta ed azzerata la funzione propria del bilancio regionale che per sua natura costituisce il documento fondamentale dell'attività economica e politica della regione. Inoltre, le disposizioni in materia di base imponibile IRAP determinano una riduzione di un'imposta che è interamente regionale.

Dalla lettura complessiva delle disposizioni in materia fiscale si intravede una strategia da parte del Governo completamente a scapito degli enti territoriali: vengono erogati benefici attraverso l'utilizzo diretto di risorse proprie regionali quali ad esempio la deduzione, senz'altro condivisibile, dal reddito imponibile IRAP.

La manovrabilità delle aliquote delle imposte locali da parte del Governo e nel contempo l'ingerenza addirittura nella formazione dei bilanci degli enti territoriali dimostrano che non è stata in concreto realizzata alcuna forma di autonomia, in quanto di autonomia tributaria degli enti locali si può parlare solo quando ai medesimi enti siano attribuiti sufficienti margini di discrezionalità.

In altri termini, ciò comporta che non si possa parlare propriamente di autonomia finanziaria, ed in particolare di autonomia tributaria, quando agli enti locali sia riservata una discrezionalità che riguarda aspetti esclusivamente di carattere formale.

Già in altri disegni di legge il Governo ha provveduto a modificare le basi imponibili e le aliquote di tributi locali e compartecipazioni regionali senza operare una compensazione delle minori entrate regionali, al fine di evitare un possibile aumento dell'imposizione locale che si renderebbe necessario per far fronte alla corresponsione dei servizi pubblici locali. Sarebbe stato, dunque, opportuno attribuire agli enti locali il potere di incidere sulla misura delle aliquote da applicare ovvero prevedere un meccanismo automatico di compensazione attraverso un aumento delle aliquote di compartecipazione.

A determinare ulteriori problemi per gli enti territoriali si aggiungono tutte le misure relative al controllo dei flussi finanziari degli enti pubblici e le norme in materia di tesoreria unica.

Già in occasione delle manovre finanziarie per il 1997, 1998, 1999 e 2000 sono state introdotte nuove misure in materia di controllo di cassa, al fine di impedire che gli interventi correttivi programmati potessero essere modificati da movimenti di Tesoreria. Com'è noto tali misure sono costituite da: limiti all'impegnabilità degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato; tagli alle autorizzazioni di cassa; limiti ai pagamenti dal bilancio dello Stato sui conti di tesoreria; limiti ai tiraggi da parte dei soggetti intestatari dei conti.

In particolare, la finanziaria per il 2001 non fa altro che confermare le misure relative ai limiti dei pagamenti dal bilancio dello Stato sui conti di tesoreria e quelle relative ai limiti ai tiraggi di tesoreria che hanno profondamente modificato il sistema delle attribuzioni dei trasferimenti erariali agli enti locali nell'ambito della tesoreria unica, permettendo così allo Stato centrale di erogare minori risorse finanziarie rispetto a quanto invece indicato negli stanziamenti di competenza.

La disposizione relativa ai limiti dei pagamenti dal bilancio dello Stato, introdotta dal provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 (articolo 3, comma 214, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), stabilisce che i pagamenti del bilancio dello Stato alle regioni e agli enti locali e a tutti gli altri enti assoggettati all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conti correnti con il Tesoro vengano accreditati sui conti correnti solo ad avvenuto accertamento che le disponibilità sui medesimi conti siano ridotte ad un valore non superiore al 20 per cento dell'importo riferito ad inizio anno.

Tale metodologia è stata sostanzialmente confermata dal collegato alla finanziaria per l'anno 1998 (articolo 47 della legge 27 dicembre 1997, n. 449) fino al 31 dicembre 2000, stabilendo però che, per le province ed i comuni con popolazione rispettivamente superiore a 400.000 e 60.000 abitanti, i pagamenti dei contributi erariali siano subordinati al raggiungimento di un determinato limite di giacenza delle liquidità determinato con decreto del Ministro del tesoro.

Dunque, l'azione posta in essere dalla normativa in argomento ha limitato fortemente l'erogazione di cassa in favore delle regioni e degli enti locali.

Sempre con la manovra di finanza pubblica per il 1997 sono state introdotte le misure dirette a controllare i tiraggi delle somme accreditate sui conti di tesoreria stabilendo che le regioni e gli enti locali non possono eccedere, mensilmente, nei pagamenti quelli effettuati nell'anno precedente incrementati del tasso di inflazione programmato.

Tali operazioni comportano gravi difficoltà agli enti territoriali soprattutto per quanto concerne il reperimento delle risorse necessarie a garantire l'erogazione dei servizi essenziali quali: sanità, istruzione, trasporto eccetera.

Quindi, il Governo avrebbe dovuto valutare tali misure non solo con riferimento ai numeri assoluti ma confrontandole con la dinamica attesa del prelievo fiscale e tendendo conto dello spostamento che è avvenuto con il progressivo aumento dei tributi locali. Infatti, la progressiva riduzione dei trasferimenti erariali e il potenziamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, in assenza di opportuni correttivi volti a distinguere le basi imponibili rispettivamente dei tributi erariali e di quelli locali, ha determinato un aumento del carico fiscale gravante complessivamente sui contribuenti. L'incremento dei tributi locali che risulta aggiuntivo nei confronti del contribuente riguarda anche altre voci (tariffe, canoni, addizionale energia elettrica, IPT, eccetera). Peraltro, il rischio che tale incremento si sarebbe determinato risulta dall'assenza di una normativa nazio-

nale di riferimento di precisi parametri di determinazione dei tributi e di condizioni in presenza delle quali l'ente può procedere al loro adeguamento.

A fronte di tutto questo sarebbe opportuno procedere ad una riforma dell'attuale sistema al fine di prevedere per le Regioni e gli enti locali il completo autofinanziamento dei propri bilanci; ciò aiuterà certamente ad aumentare l'efficienza gestionale degli enti, per effetto del principio di responsabilizzazione e di gestione delle risorse finanziarie secondo le esigenze del territorio.

Il nuovo assetto fiscale consentirebbe di realizzare a livello locale la riunione dei due momenti dell'imposizione e della spesa e di procedere al superamento del sistema tributario attuale, fortemente centralista, che ha causato continui disagi ai suddetti enti ed ha vessato i cittadini con una forte pressione fiscale, alla quale non conseguono servizi adeguati al sacrificio imposto.

In attesa della realizzazione di una effettiva riforma in tal senso, al fine di evitare un aumento della pressione fiscale finale si potrebbe procedere al trasferimento agli enti territoriali di alcuni tributi statali, quali ad esempio IRPEF ed IRPEG, che allo stato attuale vengono comunque pagati dai contribuenti.

6. *Federalismo fiscale*

Si rileva l'assenza totale di iniziative dirette ad una effettiva attuazione del «processo di devoluzione» di funzioni, personale e risorse a favore delle Regioni e degli enti locali.

Il tanto declamato federalismo, anche se curiosamente il Governo ora si ricicla su un più *politically correct* «processo di devoluzione» si è concretizzato soltanto nell'approvazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che attua la delega contenuta nell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133, avente per oggetto «Disposizioni in materia di federalismo fiscale» e nella approvazione della legge n. 59 del 1997 (cosiddetta legge Bassanini) e del decreto legislativo n. 112 del 1998 con i quali è stato previsto un progetto di decentramento amministrativo che in concreto non ha avuto una effettiva realizzazione.

Tutti i suddetti provvedimenti in realtà non hanno apportato modifiche all'attuale sistema che resta accentrato e quindi incapace di garantire una reale attuazione di qualsiasi forma di autonomia.

Già in sede d'approvazione della legge n. 133 del 1999 le forze politiche della Casa delle Libertà avevano espresso la loro contrarietà, soprattutto, in ragione del fatto che, a parte il titolo in cui è riportata la parola federalismo, i principi ed i criteri direttivi della delega mantengono centralizzate le funzioni impositive, snaturando un possibile tentativo di riassetto in senso federale.

Non si può parlare di «federalismo fiscale» se le quote di tributi attribuite alle regioni, magari anche al 100 per cento come nel caso dell'I-

RAP, sono in ogni modo stabilite dallo Stato centrale, lasciando solo ridotti margini di scelta relativamente alle addizionali.

I requisiti del vero federalismo fiscale sono altri, in particolare:

l'autonomia impositiva degli enti che devono poter decidere autonomamente quanto e cosa tassare;

il mantenimento da parte del Sistema delle autonomie delle risorse fiscali riscosse in una misura percentuale non inferiore al 70 per cento e la previsione concordata di un trasferimento, per motivi di solidarietà, ad altre regioni;

la corrispondenza tra responsabilità delle entrate e responsabilità delle spese.

Non bisogna ignorare poi il fatto che con riferimento alla compartecipazione all'IRPEF dei comuni (stabilita nella misura minima dell'1 per cento) è stata operata l'ennesima operazione dilatoria, decorrendo il meccanismo di compartecipazione dal 1° gennaio 2002.

Tutto ciò, valutato complessivamente con il disordinato atteggiamento della sinistra riguardo al problema del «Riordino dei trasferimenti erariali» evidenzia una ben precisa politica della maggioranza, definibile senza indugio quella del «tirare a campare».

Per quanto riguarda poi le cosiddette leggi Bassanini, dopo un attento processo di ricostruzione, possiamo tranquillamente affermare, a distanza di due anni dalla loro applicazione, la mancata realizzazione di una qualsiasi forma di federalismo soprattutto fiscale.

Infatti, le «Bassanini» hanno stabilito l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di alcune funzioni esercitate dallo Stato senza prevedere contestualmente il trasferimento automatico sia delle funzioni che delle relative risorse.

In particolare, la legge n. 59 del 1997 ha sancito che il materiale passaggio delle funzioni e dei compiti alle regioni a statuto ordinario avvenisse contestualmente al trasferimento delle risorse umane, finanziarie, patrimoniali e strumentali necessarie per l'esercizio dei compiti e delle funzioni e che quest'ultimo fosse effettuato attraverso l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri i quali devono essere scritti insieme tra Stato, regioni e amministrazioni locali in attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

A tutt'oggi sono soltanto cinque i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie e ciò dimostra il sostanziale fallimento del progetto di federalismo che fin dall'inizio della legislatura il Governo si proponeva di realizzare.

Peraltro l'intero sistema così come congegnato, non frutto di un preciso disegno unitario, bensì di continue sovrapposizioni di norme posticciamente corrette in corso di opera, rende ancora più opaco il sistema delle responsabilità.

Non deve quindi sorprendere che il Governo centrale incapace di delineare un quadro chiaro e trasparente di devoluzione di poteri (di spesa e entrata) e stretto all'interno dei vincoli di bilancio posti dall'Unione euro-

pea sia stato costretto a introdurre maggiori vincoli di cassa, a partire dall'introduzione della Tesoreria unica per tutti gli enti per arrivare al regime contingentato dei prelievi degli enti locali sulle giacenze di cassa (in tesoreria unica!).

Tale logica ha poi ispirato il cosiddetto «patto di stabilità interno» tra Stato e Autonomie («contratto» mai peraltro sottoscritto da queste ultime).

L'assegnazione di obiettivi di risultato presuppone peraltro in una qualsiasi organizzazione dotata di un minimo di complessità dell'assegnazione ai «Responsabili» delle leve in grado di condizionarne le variabili determinanti.

La confusione nell'assegnazione dei poteri - responsabilità dell'azione di governo - che genera un contesto in cui possono manifestarsi fenomeni di *free riding* tra i diversi enti è ora strumentalmente utilizzata dall'esecutivo per mettere in stato di accusa le Regioni, con particolare riferimento alla spesa sanitaria. Occorre quindi ribaltare questa impostazione, ascrivendo al Governo di sinistra e al suo confuso atteggiarsi sulla materia la responsabilità delle distorsioni denunciate e peraltro non ancora allo stato attuale né puntualmente identificate né quantificate.

La struttura dello Stato è rimasta ancora quella tradizionale e senza una riforma sostanziale il Sistema-Paese perderà la sfida di competitività posta dalla globalizzazione dei mercati. Se ci illudiamo di poter cambiare lo Stato attraverso provvedimenti del genere di quelli approvati da questa maggioranza non raggiungeremo mai il traguardo.

7. Il patto di stabilità interno per gli enti locali

Il patto di stabilità è stato inteso dal Governo esclusivamente quale strumento per imporre agli enti territoriali il controllo della spesa pubblica.

Infatti, l'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, (finanziaria 1999) ha esteso agli enti locali l'applicazione degli impegni presi dall'Italia nei confronti dell'Unione europea con l'adesione al patto di stabilità e di crescita a seguito dell'adozione dell'euro dal 1° gennaio 1999.

In particolare, è stato stabilito che le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo.

Ciò è stato confermato dalla finanziaria per il 2000 e dalla manovra finanziaria in esame.

Il Governo, attraverso il controllo delle previsioni di bilancio e dei consuntivi delle amministrazioni regionali e locali, si propone di valutare la coerenza di tali previsioni con gli obiettivi di finanza pubblica definiti con riferimento al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, al fine di ridurre a decorrere dal 1999 l'indebitamento netto del conto delle

pubbliche amministrazioni – parametro essenziale per il rispetto del patto di stabilità – di almeno 2.200 miliardi annui.

Tuttavia, la prima esperienza applicativa ha evidenziato la difficoltà di costruire efficienti strumenti di monitoraggio e conseguentemente non è stato possibile valutare quali siano i risultati raggiunti su tutto il territorio nazionale.

L'unico risultato conseguente all'applicazione del «patto di stabilità interno», quale strumento correttivo della spesa corrente, è quello di aver creato ulteriori problemi ed aggravati nella gestione delle risorse da parte degli enti locali più «disciplinati».

Lo strumento del «patto» è stato criticato anche dalla Corte dei conti che nella relazione sul rendiconto generale dello Stato ha dichiarato che «L'esperimento di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel mantenimento degli equilibri di finanza pubblica – la cui importanza resta fondamentale – dovrà verosimilmente trovare procedure e meccanismi di più agevole applicabilità e controllo, meno complessi nei parametri quantitativi assegnati e più rivolti a conseguire una forte corresponsabilizzazione nella programmazione economico finanziaria».

Le prospettive di successo del patto di stabilità interno sono fortemente condizionate dalla realizzazione del processo volto a garantire l'autonomia finanziaria delle Regioni, assicurando la congruità delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni trasferite. Incertezze e ritardi nel compimento di tale processo possono ripercuotersi sulle condizioni richieste dal «patto», con il rischio che le Regioni si trovino ad essere gravate da rigidi impegni di contenimento dei propri saldi finanziari in un contesto caratterizzato dalla inadeguatezza delle proprie risorse, specie in relazione ad una espansione della spesa sanitaria non ben controllabile a livello decentrato.

In considerazione del fatto che un tale strumento è penalizzante per l'ente territoriale e comunque non ha ancora comportato effetti finanziari che possano essere contabilizzati, appare necessario procedere alla sua abolizione e ad un'immediata modifica della normativa in materia di controllo di cassa.

La scelta obbligata per raggiungere un concreto federalismo fiscale consiste nella costruzione di adeguati strumenti di informazione e di previsione nonché nella stretta correlazione tra responsabilità di spesa e autonomia nella gestione dei tributi.

8. *Politica per la famiglia*

Mancano in questa finanziaria scelte forti per una politica di sostegno reale alle famiglie.

Affermare, come vanno sbandierando i rappresentanti di questa maggioranza, che sono stati destinati alle famiglie una serie di benefici rappresenta un falso.

Le misure in materia di Irpef, l'iniezione di liquidità nelle buste paga, la stessa esenzione della prima casa, sono con ogni evidenza interventi diretti alla generalità dei contribuenti e per nulla mirati al sostegno dei nuclei familiari.

Tali misure non sono certamente in grado di alleviare la pressione fiscale sulle famiglie, soprattutto quelle più numerose, non destinano maggiori risorse al «capitale umano», non intervengono a sanare sperequazioni ai danni dei nuclei monoreddito.

Nel nostro Paese le misure per la famiglia non arrivano al 4 per cento della spesa complessiva, mentre ad esempio in altri paesi come la Finlandia superano il 13 per cento, in Danimarca il 12,4 per cento ed in Irlanda l'11,7 per cento.

Quanto alle detrazioni per figli a calico, l'aumento previsto nel disegno di legge in esame è di 36 mila lire e dunque costituisce una somma limitata ed insufficiente per affermare una politica a favore dei nuclei familiari.

La politica per la famiglia oltre a scontare una scarsità di risorse per il suo finanziamento, subisce, inoltre, un forte ostacolo a causa degli aspetti burocratici che la caratterizzano. Infatti, a differenza di quanto accade in Danimarca dove l'assegno viene erogato anticipatamente ogni tre mesi e scatta automaticamente con la registrazione anagrafica del figlio, senza necessità di altre formalità, in Italia sono necessari passaggi numerosi e formali ed una attesa piuttosto lunga.

Ancora più grave è l'esiguità dei nuclei che possono beneficiare degli sgravi previsti in finanziaria. Infatti, ad esempio mettendo a confronto i dati del 1987 con quelli del 1995, essi sono passati da un valore pari a 1,041 (in caso di 4 componenti) ad appena 1,006. Peggioro è quanto è accaduto alle famiglie composte da 5 o più persone che da un reddito medio relativo pari a 1.021 nel 1980 è passato nel 1995 a 0.915.

Purtroppo quello che appare evidente dell'attuale situazione è che essa sottende un modello di società che, tramite l'immigrazione extracomunitaria, punta a promuovere la necessaria mano d'opera al sistema socio-economico, mettendo in realtà a dura prova il modello culturale e sociale delle nostre comunità.

Malgrado la diffusa retorica sulla centralità della risorsa umana, secondo la normativa vigente chi investe su di essa non solo non viene minimamente aiutato, ma viene punito con una pressione fiscale regressiva.

Inoltre, è necessario considerare che i trasferimenti pubblici sono esclusivamente a favore della componente «anziani» e «adulti disoccupati» mentre le componenti «minori», «giovani e adulti inoccupati» è a totale carico delle famiglie.

È dunque evidente l'iniquità di tale situazione: mentre al trasferimento del reddito verso chi non può lavorare contribuiscono tutti i lavoratori in proporzione dei loro redditi, indipendentemente dalle persone a carico, al trasferimento di reddito verso i minori contribuisce esclusivamente chi li ha in carico, subendo altresì la maggiore pressione fiscale delle imposte indirette.

Se è vero che la scelta della maternità è una scelta personale o della famiglia è tuttavia altrettanto vero che il mantenimento di un sistema fiscale così gravemente sperequativo ai danni dei contribuenti con figli a carico viola palesemente i principi costituzionali.

Infatti, si ricorda che la Costituzione repubblicana, dopo aver riconosciuto «i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», fissa il «dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli», dichiara che la Repubblica agevola con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia, l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, e stabilisce che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» e che «il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

Il criterio di progressività, per essere effettivamente rispettato, dovrebbe osservare sia il principio di equità verticale che quello di equità orizzontale. Il primo richiede che, dati due livelli di reddito diversi, l'imposta che grava sul reddito più basso deve essere inferiore a quella che grava sul reddito più alto, mentre il secondo richiede che, dati due soggetti con uno stesso livello di reddito nominale, se gli oneri che gravano su uno di questi sono tali da ridurre la capacità contributiva rispetto all'altro, allora il primo deve pagare un'imposta inferiore a quella dell'altro.

Il sistema fiscale italiano dunque, non rispetta alcuno dei suddetti principi, anzi per quel che concerne l'IRPEF, nel fissare la misura delle detrazioni, sembra volere disincentivare le famiglie a generare i figli e a farsi carico del loro mantenimento. Tale disincentivo è confermato anche dalla sottovalutazione dell'impegno del coniuge che decide di dedicarsi a tempo pieno a seguire i figli.

Il riconoscimento dell'impegno economico costituito dalla presenza di un figlio, secondo la vigente normativa, è confinato in un'ottica di intervento assistenziale - che per i redditi medio bassi avviene attraverso lo strumento dell'assegno familiare, in modo comunque insufficiente ed inadeguato considerato che non tutte le famiglie hanno diritto a questo tipo di trasferimento - ed è completamente trascurata l'esigenza di equità orizzontale, nonostante la Costituzione sottolinei la rilevanza sociale della famiglia.

Appare difficile comprendere quali siano le cause di un trattamento fiscale così sfavorevole ai carichi di famiglia in Italia. Se esiste una concezione che ispira la legislazione italiana, questa sembra essere la seguente: la presenza di figli a carico di regola continua a non comportare una diminuzione di capacità contributiva che non sia soltanto simbolica. Per la normativa fiscale è infatti praticamente irrilevante che una famiglia decida di allevare, istruire ed educare un figlio o che scelga piuttosto di acquistare uno *yacht* o una macchina.

Di fronte a tale situazione il legislatore ha il preciso dovere di far sì che vengano rimosse le condizioni che precludono o limitano pesantemente, sotto il profilo economico, la scelta - personale o dell'intera famiglia - di procreare.

I problemi delle famiglie non sono risolvibili con qualche «liretta» bensì attraverso una seria politica di aiuto e sostegno alle famiglie stesse, agli anziani e alle donne lavoratrici.

Riteniamo fondamentale per il corretto sviluppo della società intervenire per favorire le lavoratrici che scelgono di dedicare più tempo all'allevamento, cura ed istruzione dei figli. Ciò nasce dall'esigenza, ampiamente avvertita, di consentire alle madri l'adempimento della loro funzione fondamentale nei primi anni di vita del bambino.

Può essere utile ricordare che la tutela della maternità e la cura dei figli sono state ribadite a livello comunitario in alcuni atti fondamentali tra i quali rivestono particolare importanza:

la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori che tra i principi contiene quello della necessità di sviluppare tutte quelle misure che consentano agli uomini ed alle donne di conciliare meglio i loro obblighi professionali e familiari;

il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, che nell'accordo allegato al Protocollo sulla politica sociale sancisce, tra l'altro, la possibilità per uno Stato membro di adottare provvedimenti specifici volti a facilitare l'attività professionale delle donne;

il Libro bianco sulla politica sociale europea in cui viene sancito che ogni Stato membro deve provvedere ad eliminare la segregazione femminile nel mercato del lavoro e valorizzare il lavoro delle donne, conciliare lavoro e vita familiare, promuovere la partecipazione delle donne nei processi decisionali.

Si dovrebbe, dunque, intervenire con provvedimenti di natura finanziaria in grado di liberare risorse in favore della famiglia e con strumenti che permettano di eliminare i limiti che oggettivamente ostacolano la naturale propensione alla costituzione di un nucleo familiare «completo», vale a dire di una famiglia di cui siano parte integrante anche i figli.

9. *Le lacune della manovra*

Occupazione – Non si rilevano misure idonee alla soluzione del grave problema occupazionale italiano ed in particolare del Mezzogiorno. Infatti, questo Governo sostenuto dai voti dei sindacati sarà sempre impossibilitato a riformare il mercato del lavoro e renderlo simile a quello dei nostri *partners* europei.

Per il rilancio occupazionale è necessario adottare specifici interventi volti a: riorganizzare in modo coordinato il mercato del lavoro restituendogli la necessaria flessibilità; ridurre i contributi a carico dei lavoratori dipendenti neoassunti dalle piccole e medie imprese, ridurre il costo del lavoro; promuovere attività ispettive nelle regioni a più alto tasso di la-

voro sommerso; rivedere complessivamente la normativa sulle sottocontribuzioni e sulle contribuzioni figurative, sulle indennità di disoccupazione con particolare riguardo ai periodi minimi previsti per il bracciantato agricolo ed altre categorie; snellire le procedure di costruzione e gestione delle cosiddette «Agenzie per il lavoro interinale»; incoraggiare il lavoro autonomo incentivando il passaggio di generazione; semplificare l'iter procedurale per le richieste di accesso agli incentivi pubblici da parte di P.M.I. prevedendo la possibilità di scegliere un «pacchetto» di aiuti mirato alle esigenze di ciascuno spendendo meno tempo e denaro in servizi di consulenza per la preparazione delle varie richieste. L'obiettivo sarà centrato quando le imprese avranno la possibilità di avanzare una singola richiesta per piano pluriennale ottenendo una sola volta agevolazioni per più esigenze.

Politiche a sostegno delle imprese – Dopo un'attenta e ponderata lettura non si ravvisa una seria politica di sostegno e di sviluppo a favore delle imprese. Infatti, nel percorso di avvicinamento alle date di ammissione all'unione monetaria, non si è tenuto conto del fatto che la politica economica del Governo ha determinato una diminuzione della competitività delle imprese del Paese con il conseguente fenomeno della fuga degli investimenti all'estero, registrata particolarmente nelle regioni del Nord. Pertanto, al fine di promuovere il recupero della competitività delle nostre imprese, riteniamo necessario prevedere:

strumenti diretti ad una effettiva riduzione del carico fiscale e contributivo gravante attualmente sulle imprese che costituiscono la forza trainante dell'economia nel «Sistema-Paese»;

tutte le misure necessarie ad impedire in modo determinante il fenomeno della «fuga degli investimenti all'estero»;

agevolazioni anche a favore delle imprese operanti nelle aree del Nord al fine di consentire alle medesime imprese di continuare ad operare nelle zone nelle quali l'attività produttiva è da sempre localizzata;

interventi per lo sviluppo delle infrastrutture nelle Regioni del nord, poiché anche nelle regioni più sviluppate esistono gravi problemi a causa di collegamenti viari e ferroviari veramente disastrosi. Il Nord ha bisogno dell'immediato potenziamento e valorizzazione della rete viaria e ferroviaria esistente e non può più aspettare la realizzazione delle grandi direttrici viarie e ferroviarie da anni promesse, come l'asse Pedemontano ed in particolare la «Pedemontana Lombarda», la prosecuzione a Nord della «Valdastico», il «traforo dello Spluga», il «canale navigabile Milano-Cremona-Po», il progetto «alta velocità», le strutture primarie e secondarie necessarie al trasporto merci, quali interporti, centri merci, piattaforme logistiche, retroporti.

Privatizzazioni – Il programma di privatizzazione ha incontrato difficoltà derivanti dalle persistenti diatribe esistenti tra le diverse forze poli-

tiche che costituiscono questo Governo, sia per quanto concerne i tempi che le modalità di realizzazione. Ciò risulta confermato dalla mancata privatizzazione dei due enti più importanti quali l'ENEL e l'ENI.

Intanto a Bruxelles l'Ecofin ha ricordato al Governo che le privatizzazioni sono un elemento fondamentale per il rispetto nel patto di stabilità e che dunque bisogna accelerare il processo.

Si evidenzia, però, che l'attuale modello di privatizzazione italiano non è coerente con l'assetto dell'economia europea ed il rischio è quello di creare un ambiente economico formalmente aperto all'investimento privato, ma di fatto capace solamente di scoraggiare l'azionariato diffuso e di favorire monopoli o oligopoli privati.

Anche se non strettamente riconducibile alla tematica in oggetto, non si può non denunciare l'insuccesso dell'operazione UMTS nata tanto pomposamente per far affluire una somma considerevole nelle casse dello Stato e fallita a causa dell'incapacità del Governo. Si è così ottenuto di minimizzare l'incasso per lo Stato ma anche di non impostare una cessione di licenze ispirata a criteri di diffusività della conoscenza multimediale.

Scuole - Nel disegno di legge finanziaria è assente qualsiasi misura per il potenziamento degli interventi a favore della scuola e della formazione.

Gli aumenti delle retribuzioni del personale scolastico sono insufficienti come anche le risorse previste per l'incremento del Fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa.

Inoltre, il supporto economico dello Stato a sostegno delle famiglie appare inadeguato rispetto alle reali esigenze; sarebbe dunque necessario prevedere un maggiore stanziamento per la fornitura gratuita dei libri di testo per gli alunni della scuola dell'obbligo nonché la modifica della disciplina relativa alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale inserendo tra le stesse le scuole materne non statali.

Riforma delle pensioni - Il Governo in realtà non ha alcuna intenzione di procedere alla riforma delle pensioni prima delle prossime elezioni. Sulle pensioni si è sostanzialmente rinunciato a fare qualsiasi tentativo di utilizzare almeno in parte il dividendo fiscale per avviare una riforma che potesse accelerare la crescita della seconda gamba contenendo i contributi necessari a pagare la prima. Proprio in merito al sistema pensionistico, si sottolinea che nessuna discussione potrà essere avviata sulle pensioni di anzianità con 35 anni di contributi, senza una preventiva revisione delle finte pensioni assistenziali e di reversibilità oggi esistenti e distribuite sul territorio in maniera anomala.

Riforma di meccanismi di spesa pubblica corrente - Non è prevista alcuna riforma dei meccanismi di spesa pubblica corrente, condizione necessaria per quella drastica riduzione del carico fiscale, che costituisce la premessa necessaria per la ripresa del reddito e dell'occupazione.

Infrastrutture – Il Governo non ha considerato con la dovuta attenzione il problema della dotazione infrastrutturale del Paese. Nonostante il bisogno di un miglioramento radicale dell'attuale sistema infrastrutturale palesemente obsoleto e inadeguato per sopportare un'effettiva crescita economica, il testo di legge finanziaria presentato dal Governo non contiene adeguati stanziamenti per il rilancio del settore. In particolare, per quanto riguarda il settore stradale, le risorse che si intendono attribuire all'ANAS sono nettamente insufficienti per la realizzazione del programma triennale della grande viabilità e altrettanto insufficienti risultano le risorse che si intendono trasferire alle regioni per le espletamento delle nuove funzioni ad esse attribuite ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Parimenti, per quanto concerne il settore dei trasporti, a fronte di un corposo elenco di previsioni contenute nel Piano generale dei trasporti, recentemente approntato dal Governo, si ravvisa un'estrema esiguità di stanziamenti nella legge finanziaria che non solo vanificano le previsioni dei piani ma addirittura non consentono la realizzazione nemmeno di quelle opere fondamentali ferroviarie e stradali, come ad esempio il «corridoio n. 5», di collegamento dell'Italia con le grandi vie di comunicazione europee ed internazionale.

10. Conclusione

Appare evidente che le riduzioni del carico fiscale, giuste e urgenti, andavano legate in maniera più chiara a programmi di riduzione delle spese e di riforme dei mercati così da renderle credibili e poter incidere sulle aspettative degli operatori nazionali e soprattutto esteri.

Alla luce delle riflessioni contenute in questa relazione, riteniamo che la politica economica che il Governo di sinistra intende adottare per il prossimo quadriennio non dia garanzie per il rilancio effettivo dell'economia del Paese.

Il nostro Gruppo propone come soluzione per uscire dall'*impasse* economica cambiamenti radicali nella gestione delle risorse pubbliche, nella struttura dell'apparato burocratico statale, nella forma di Stato – per consentire di abbandonare il modello centralista –, nel mercato del lavoro, nel sistema pensionistico. Ormai da anni denunciavamo l'urgenza di adottare una politica nuova e rivoluzionaria nei suddetti settori; a nostro avviso il Paese è già in ritardo, ma se non saranno adottati provvedimenti per il triennio 2001-2004, sicuramente l'Italia non sarà più in grado di riallinearsi ai *partners* europei e competere nel mercato internazionale.

Dunque, in mancanza di un rilancio effettivo dell'economia nazionale, i sacrifici sostenuti saranno stati inutili e probabilmente sarà troppo tardi anche salvare la parte produttiva del Paese che poteva entrare in Europa con una economia sana e competitiva.

11. *Le proposte della Lega Forza Nord Padania*

Come ormai da quattro anni, vista l'indifferenza della maggioranza in ordine a tali problematiche, le proposte presentate dal nostro Gruppo intendono perseguire i seguenti obiettivi:

realizzare nel breve periodo una riduzione significativa del prelievo fiscale, e per le famiglie e per le imprese, attraverso: la soppressione di alcune imposte, prima fra tutte l'imposta di successione in linea retta; la riduzione sostanziale delle aliquote dell'Irpef e dell'Irpeg; l'aumento delle attuali detrazioni fiscali anche per le fasce di reddito medie; la riduzione dell'aliquota IVA sui generi di prima necessità che incidono sul costo della vita, sulle opere pubbliche ed in altri settori; l'esenzione da qualsiasi imposta e tassa sugli immobili adibiti ad abitazione principale, recuperando le risorse finanziarie necessarie attraverso una effettiva riduzione degli «sprechi» nella gestione dell'apparato pubblico, e attuando nell'immediato il vero federalismo fiscale: unico strumento per una maggiore efficienza nella gestione delle risorse tributarie del Paese;

incrementare le provvidenze a sostegno dei nuclei familiari ritenendo che le misure del Governo siano insufficienti a garantire una reale tutela degli stessi nuclei familiari;

procedere ad una immediata modifica della normativa in materia di controllo di cassa al fine di evitare eccessive penalizzazioni degli enti locali, i quali devono far fronte ai crescenti costi derivanti dallo sviluppo del territorio e dall'adempimento delle funzioni sempre maggior, conseguenti all'applicazione delle leggi «Bassanini»;

prevedere la riduzione o l'esclusione dal campo di applicazione dell'IVA di tutte le operazioni effettuate dagli enti locali e di quelle realizzate nei loro confronti;

adottare, al fine di procedere d un rilancio occupazionale, specifici interventi volti a:

riorganizzare in modo coordinato il mercato del lavoro restituendogli la necessaria flessibilità;

promuovere attività ispettive nelle regioni a più alto tasso di lavoro sommerso;

rivedere complessivamente la normativa sulle sottocontribuzioni e sulle contribuzioni figurative, sulle indennità di disoccupazione con particolare riguardo ai periodi minimi previsti per il bracciantato agricolo ed altre categorie;

incoraggiare il lavoro autonomo incentivando il passaggio di generazione;

elaborare una riforma equa del sistema previdenziale che preveda politiche di incentivazione all'adozione di forme privatistiche di assicurazione previdenziale ed assistenziale, consistenti in una minore pressione fiscale e contributiva sui lavoratori, al fine di lasciare nella loro disponibilità le risorse finanziarie necessarie per accedere ai fondi pensione volontari ed altre forme di assicurazione personalizzate, che garantisca il di-

ritto acquisito dei lavoratori con versamenti di almeno trentacinque anni di contributi e la intensificazione delle verifiche per le false pensioni di invalidità e che introduca il sistema della totalizzazione dei periodi assicurativi in sostituzione dell'attuale meccanismo della ricongiunzione che è a titolo oneroso;

tutelare le donne lavoratrici, prevedendo ad esempio che le donne che hanno lavorato per un periodo di tempo tale da non consentire il completamento dei versamenti contributivi minimi di legge ai fini pensionistici, possano richiedere la liquidazione di tali contributi versati presso forme di previdenza obbligatoria, maggiorati dell'interesse legale annuo;

prevedere adeguati interventi per lo sviluppo delle infrastrutture sull'intero territorio nazionale;

adottare le opportune misure volte a trasferire alle regioni l'intera accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo per autotrazione, affinché le regioni medesime possano adeguatamente provvedere alla manutenzione e alla gestione delle strade trasferite, nonché la costruzione di nuovi tratti, in applicazione delle leggi Bassanini;

assumere le iniziative nel processo di privatizzazione che possano permettere l'attuazione dell'idea di «capitalismo democratico» per arrivare all'apertura del mercato e all'incentivazione dell'azionariato diffuso, alla piena libertà degli imprenditori, in un regime di concorrenza, evitando la formazione di monopoli o oligopoli privati soprattutto attraverso il rafforzamento della normativa *antitrust*, in particolare nel settore dei *mass media*;

incrementare i fondi per la fornitura gratuita dei libri di testo, per gli interventi di edilizia scolastica, per l'ampliamento dell'offerta formativa nonché assoggettare al regime più favorevole previsto per le ONLUS le scuole materne non statali.

MORO, *relatore di minoranza*

