

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1396-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO)

(RELATORE TURCI)

Comunicata alla Presidenza il 15 ottobre 2002

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale (*)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro dell'economia e delle finanze**

(V. Stampato Camera n. 2144)

approvato dalla Camera dei deputati l'8 maggio 2002

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 9 maggio 2002*

(*) Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento.

ONOREVOLI SENATORI. - L'atto che ci apprestiamo ad esaminare - la delega per la riforma fiscale del ministro Tremonti - appare a pochi mesi dalla sua presentazione (28 dicembre 2001, si veda Atto Camera 2144) come un manifesto rimasto affisso sui muri oltre tempo, sbiadito sotto l'effetto del sole e delle intemperie.

Per la verità le caratteristiche di un semplice manifesto elettorale questo provvedimento le aveva fin dal suo inizio.

Si tratta infatti di una pura e semplice riproposizione del programma elettorale del centrodestra, caratterizzato da una grande indeterminatezza circa i contenuti, i tempi di attuazione e la ricaduta sugli equilibri della finanza pubblica e sul quadro economico e sociale.

Quanto ai tempi di attuazione e alla coerenza degli obiettivi dichiarati, il meccanismo previsto dalla delega ricorda la fuga inafferrabile di immagini proprie di un gioco di specchi, un meccanismo utile a far rivivere agli elettori le illusioni della campagna elettorale, salvo l'avvertenza che saranno tradotte in realtà quando e se le condizioni lo consentiranno.

Quanto agli effetti sulla finanza pubblica e sul quadro economico e sociale la indeterminatezza è - se possibile - ancora maggiore. A parte i contenuti regressivi in termini di equità fiscale, non si capisce se il governo immagina che la compiuta attuazione della riforma (se mai avverrà) e la relativa riduzione della pressione fiscale si realizzerà in un contesto di crescita tale da lasciare intatte le principali voci di spesa sociale; o se invece intende far derivare, da una drastica riduzione delle entrate, la necessità di un forte ridimensionamento dello stato sociale, come si comincia a intravedere nella finanziaria

2003 attraverso i tagli alle regioni e agli enti locali; o se infine non pensi di scaricare gli effetti della riforma sul debito pubblico cercando di aggirare con sotterfugi vari i vincoli del contesto europeo. Diciamo subito che nella misura in cui il governo riuscisse ad andare avanti nell'attuazione di questa riforma, l'esito più verosimile, secondo noi, sarebbe un *mix* degli ultimi due scenari. Il che costituisce una ragione in più per la nostra opposizione.

E tuttavia, tornando alle caratteristiche del manifesto fiscale del ministro Tremonti, si può riconoscere che a dicembre dello scorso anno, per coloro che volevano crederci, esso poteva ancora vantare i colori sgargianti del promesso miracolo berlusconiano: «meno tasse per tutti, più libertà per i singoli, più ricchezza e sviluppo per l'intera società!».

Ora invece esso appare una caricatura di se stesso. I colori sgargianti sono diventati grigi e opachi, il promesso miracolo è svanito in un futuro indefinito e il Presidente del Consiglio si è messo nientemeno che a predicare i sacrifici, quell'odiosa parola cui aveva preteso di inchiodare l'immagine del centrosinistra nel corso della campagna elettorale.

Quanto al Ministro dell'economia e delle finanze, un ministro i cui discorsi dovrebbero portare in chiusa l'avvertenza di certi vecchi film «ogni riferimento a fatti realmente accaduti è puramente casuale», ebbene il ministro Tremonti è andato a sbattere contro la dura realtà della crisi economica internazionale (che è capitata) e interna (che una sapiente conduzione avrebbe evitato in questa forma) e contro il muro del debito pubblico, che egli stesso ha provveduto solertemente a irrobustire e a far rialzare.

Assistiamo così al fallimento delle ipotesi e delle politiche realizzate in questo primo anno e mezzo di legislatura.

Lo schema assunto a base della politica economica dell'attuale governo era di un semplicismo disarmante. In forza dell'ondata di entusiasmo provocata fra i ceti imprenditoriali dalla vittoria del centrodestra, si immaginava che la ricchezza sarebbe dovuta scaturire da tutti i pori della società. Opportunamente aiutata dagli incentivi della Tremonti-*bis*, dal rientro a prezzi stracciati dei capitali detenuti illegalmente all'estero, dalla straordinaria emersione di reddito imponibile atteso, ma non realizzato, attraverso le misure sull'economia sommersa, e infine da una sforbiciata ai diritti dei lavoratori, ci si attendeva una rigorosa crescita dello sviluppo e delle stesse risorse pubbliche. Su di esse si sarebbe basato il piano di abbattimento della pressione fiscale, che a sua volta avrebbe innescato il circolo virtuoso di una nuova ondata di crescita economica. Questo insieme di misure - dichiarava solennemente il DPEF 2002-2006 - «consentiranno all'Italia di passare dal declino allo sviluppo, dal modesto tasso di sviluppo del 2% a un ben più solido ritmo di crescita sopra il 3%». Da ciò l'impegno a ridurre «l'1% all'anno per cinque anni la pressione fiscale complessiva ... e un punto percentuale l'anno l'aliquota dei contributi sociali».

Era quella che Michele Salvati ha chiamato la politica economica di Mike Bongiorno: «allegria, allegria ...» e poi si vedrà.

Ora che l'allegria è passata, resta il mal di testa di questa insensata euforia che si esprime nel clima cupo che accompagna la finanziaria, nelle tensioni e nei conflitti che attraversano lo stesso governo e la maggioranza e soprattutto le forze sociali che firmano pochi mesi fa il cosiddetto Patto per l'Italia. A cominciare da quella Confindustria che pure non aveva lesinato l'appoggio entusiasta allo schieramento di centrodestra già nel corso della campagna elettorale. È questo contesto nuovo che spiazza il dibattito di

oggi sulla delega fiscale, lo rende inattuale, lo colloca in una atmosfera rarefatta in cui diamo l'impressione di perdere tempo a discutere le personali tesi fiscali del professor Tremonti, con un esercizio quasi accademico che passa sulla testa del Paese e del Parlamento. Vale la pena tuttavia di soffermarsi ancora un momento a indagare i presupposti della riforma Tremonti, perché emergono problemi che riguardano la più generale politica economica e sociale di questo governo.

Come abbiamo accennato più sopra, il programma di riforma fiscale del Governo di centrodestra ha sempre oscillato tra due pericolose tentazioni, derivanti, peraltro, dalle ambiguità presenti nel blocco sociale che sostiene l'attuale maggioranza.

Da una parte la tentazione di operare una riedizione delle politiche di sgravio fiscale alla Laffer, affermando cioè il principio che «abbassando le tasse si aumenta il gettito». Dall'altra parte, il desiderio più nascosto - ma per questo più subdolo - di seguire i disegni più squisitamente neoliberalisti che, come ha ricordato recentemente con la sua consueta onestà intellettuale il sottosegretario Tanzi, furono propri di una fase della politica fiscale del presidente Reagan: l'idea di abbassare le imposte per forzare una consistente riduzione della spesa pubblica.

Sulla prima tentazione molto è stato scritto. E le conclusioni cui giunge la comunità scientifica sono quelle ricordate da Roberto Perotti in un pregevole articolo apparso su «Il Sole 24 Ore» del 14 ottobre 2000, «ci sono poche teorie economiche screditate quanto la curva di Laffer: semplicemente, non vi è alcuna evidenza empirica che la corrobori, e molta evidenza empirica che la smentisce».

Una parte dell'ultimo Rapporto di previsione di Prometeia, del luglio 2002, affronta proprio il tema del possibile autofinanziamento delle riduzioni di imposte, rilevando come, rimanendo nell'ambito degli effetti convenzionali delle politiche di bilancio (e quindi non considerando gli effetti sul piano

delle aspettative, che pure costituiscono un filone di ricerca importante per una complessiva valutazione dell'impatto macroeconomico delle politiche di bilancio), la riduzione delle imposte produca aumenti della base imponibile che rialimentano il gettito: si ha cioè quella che i manuali definiscono flessibilità automatica del bilancio. Tuttavia, tale flessibilità automatica può compensare il peggioramento *ex ante* del saldo indotto da misure fiscali espansive al massimo del 20 per cento.

Ad analoghe conclusioni giunge l'ultimo Rapporto del Centro Europa ricerche (CER) (n. 3 del 2002) con riferimento ad una simulazione degli effetti della manovra di riduzione delle imposte prevista dal Governo per il 2003.

Sappiamo che la relazione tecnica allegata al disegno di legge di delega si premura di escludere ogni forma di autocopertura *ex post*, lafferiana o keynesiana, almeno per quanto riguarda la copertura formale di bilancio, di cui all'articolo 81 della Costituzione e alla legge 5 agosto 1978, n. 468, rinviando alle leggi finanziarie successive l'individuazione delle risorse da assegnare ogni anno alla copertura dei minori gettiti. Ma non crediamo comunque di fare processo alle intenzioni, perché non vi possono essere dubbi che la tentazione di una politica fiscale alla Laffer abbia ispirato le proposte elettorali della Casa delle libertà e la stessa stesura iniziale del disegno di legge delega di riforma in esame.

Già in un articolo apparso nel 1999 il Ministro Tremonti aveva sostenuto che la detassazione si ripaga integralmente: 50 per cento da *feedback* keynesiano ed effetti Laffer, 30 per cento da minore evasione, 20 per cento da tagli di spesa. E a cosa s'ispira la copertura della legge Tremonti sugli investimenti, se non al convincimento che i tagli di tasse si ripaghino da soli con la crescita? Salvo poi ritrovarsi col buco di entrate che denuncia l'autotassazione.

Se prendiamo per buono che non si ricorrerà a finanziamenti alla Laffer, rimane l'altra via, quella indicata dal DPEF 2002-2006 che prevedeva, a fronte della riduzione delle entrate, anche una riduzione della dinamica della spesa corrente.

Ma, mentre veniva delineata la caduta delle entrate, restava del tutto imprecisata la natura della riduzione della spesa.

In realtà, il ventilato contenimento della spesa è stato solo un atto di ossequio formale alle indicazioni delle autorità comunitarie, da sempre poco persuase delle forme di autocopertura dei tagli fiscali.

Una parziale correzione di rotta si è avuta con il DPEF 2003-2006, che, di fronte al peggioramento della condizione dei conti pubblici, ha dovuto precisare ulteriormente le condizioni di carattere finanziario per l'attuazione della riforma fiscale.

In particolare, nel Documento si afferma (pagina 59) che «la riforma coniuga il rigore nella gestione della finanza pubblica con l'esigenza di promuovere lo sviluppo e la crescita economica, nel convincimento che l'espansione del sistema produttivo diviene sostenibile solo con l'equilibrio dei conti pubblici». Ma allora torna ad affacciarsi l'altra tentazione, coltivata da alcuni ambienti della maggioranza, di accompagnare i rilevanti sgravi d'imposta con una forte compressione della spesa sociale (meno tasse e meno pensioni e sanità, come auspicato da alcuni economisti neoliberalisti).

Il Documento si preconstituisce addirittura una copertura «scientifica» a questo, con un'analisi di regressione riferita a 15 Paesi OCSE che dimostrerebbe che una riduzione delle entrate correnti (in rapporto al PIL) di un punto percentuale genererebbe, a parità di disavanzo, un aumento del tasso di crescita del prodotto potenziale di circa 0,24 punti percentuali. Noi crediamo molto poco a questi risultati, che incorporano tante arbitrarietà dei dati, a partire dalla stessa definizione di reddito potenziale, al miscuglio di esperienze dei Paesi in un arco di tempo,

tra il 1975 e il 2000, segnate da fasi internazionali diversissime. Sono analisi che consentono di far venire il risultato che si desidera.

Ad esse opponiamo quanto sottolineato nel numero di Congiuntura Irs dedicato all'analisi della delega fiscale, in merito ad una strategia di abbattimento del *Welfare*, nel quale si ricorda come T. Atkinson abbia evidenziato quale sarebbe l'arretramento sociale, e quindi delle condizioni necessarie per lo sviluppo, se davvero intervenisse, come insegna l'attuale esperienza inglese, il *rolling back* del *Welfare*. Mentre il Nobel R. Lucas ha dimostrato che, crollando il *Welfare*, verrebbe meno l'accumulazione di capitale umano, oggi più importante di quello materiale.

Il CER, sempre nel Rapporto n. 3 del 2002, rileva come il perseguimento dei fini enunciati nella delega finirà per imporre, nei rimanenti anni della legislatura, di reperire le risorse necessarie attraverso un contenimento della spesa corrente statale. In tal caso, «la questione distributiva emergerebbe non solo dal lato della progressività del prelievo, ma anche dal lato della spesa, soprattutto se si trattasse di spesa sociale. Non diversamente, se, invece, la strada fosse quella di trasferire maggiori oneri sugli enti locali: bisognerebbe in tal caso includere l'esito di conseguenti incrementi dell'imposizione locale o delle tariffe dei servizi erogati localmente, in una analisi completa degli effetti distributivi del nuovo assetto tributario». E ancora: «vi è l'eventualità che la riduzione delle entrate debba essere compensata, nei suoi effetti sul bilancio, da una riduzione della spesa corrente e, forse, della spesa sociale, col rischio di incidere, per questa via, sul "reddito disponibile" delle fasce più povere della popolazione». Da qui la nostra ferma opposizione a questa ipotesi, ma anche la resistenza interna alla maggioranza e l'*impasse* in cui si trova il governo. E infatti, rispetto alle due tentazioni sopra ricordate, tra le quali oscilla dall'inizio della legislatura la

politica fiscale del Governo e della maggioranza, le misure delineate nella manovra finanziaria per il 2003 rappresentano la volontà di prendere tempo, di rinviare ogni decisione, seppur con un inizio, preoccupante, di intervento indiretto sulla spesa sociale, soprattutto attraverso una compressione delle entrate degli enti substatali.

Si tratta, invero, di un esercizio nostrano di «*voodoo economics*», fatto di aumenti delle entrate mascherati sotto forma di condoni e sanatorie, rinvii di spese, ribaltamenti sugli enti locali delle responsabilità di aumenti di tasse e tariffe, anticipazioni di entrate a scapito degli esercizi futuri, redistribuzione di carichi impositivi a svantaggio delle imprese, soprattutto medie e grandi.

Non c'è Laffer e non c'è liberismo. Solo la peggiore arte italiana di arrangiarsi, come nei gloriosi anni '80 che ci portarono alla crisi e alla svolta dell'inizio degli anni '90. Ecco dove va a parare il grande impianto ideologico propagandistico della relazione di accompagnamento alla delega fiscale. Là si evocava il mostro di uno statalismo asfissiante che toglierebbe ai cittadini ciò di cui dispongono in proprio, per ridurli a sudditi assistiti. E si scomodava il giusnaturalismo per teorizzare «la giusta imposta» come equivalente al prelievo di un terzo del prodotto. Da qui la tesi: meno imposte uguale più libertà. In proposito rinviemo ancora una volta a quanto obietta Congiuntura Irs: «la libertà non è garantita dalla massimizzazione della ricchezza privata, ma dall'equilibrio dello scambio fiscale necessario per assicurare a tutti i diritti economici di cittadinanza e la libertà dai bisogni fondamentali».

Ma con la finanziaria siamo molto ad di sotto della presunzione teorica della delega fiscale. Siamo alla comprova della sua insostenibilità. Siamo a un tirare a campare, siamo al dare con una mano e al togliere con l'altra. Così avviene per i redditi medio bassi. Così, e anche peggio, avviene per le imprese.

Entrando nel merito delle singole disposizioni del provvedimento si osservano vistosi limiti sostanziali con riferimento al riordino dell'imposizione personale. Pur condividendo l'esigenza di ridurre la pressione fiscale sul reddito delle persone, come tra l'altro già evidenziato nel programma elettorale dell'Ulivo, ci si chiede a che cosa serve un sistema *Flat Tax* a due aliquote d'imposta che a regime redistribuisce gran parte delle risorse a pochi cittadini e nel contempo penalizza le fasce medie e, in particolare, le famiglie.

Tutte le simulazioni effettuate dai vari centri specializzati evidenziano che la riforma dell'IRPEF determinerà a regime un effetto redistributivo alla rovescia, in conseguenza della drastica riduzione delle aliquote e degli scaglioni, che comporterà la redistribuzione dei benefici agli ultimi decili della popolazione più ricca.

L'aliquota del 23 per cento per i redditi fino a 100.000 euro e quella del 33 per cento oltre tale limite, rendono l'imposta sul reddito (IRE) un'imposta non progressiva, e la trasformazione delle detrazioni in deduzioni, comunque si pensi di modularle e qualsiasi sia la *No Tax Area*, non riusciranno a correggere l'elemento strutturale della curva e a renderla maggiormente equitativa. Uno dei più recenti studi dell'Università di Modena ha concluso l'analisi confermando le perplessità emerse al momento della pubblicazione della delega. Le molteplici revisioni delle interpretazioni non hanno modificato alcuni giudizi di fondo. La riforma, grazie alla forte restituzione di gettito e all'adozione della clausola di salvaguardia non rappresenta un miglioramento paretiano. I vantaggi della riforma sono prevalentemente concentrati sui contribuenti e le famiglie con redditi elevati, cosicché il grado di disuguaglianza dei redditi aumenta e quello di progressività si riduce. Se si può usare uno *slogan*, la riforma è talmente iniqua che a conti fatti restituisce un caffè al giorno ai decili di reddito medio bassi e un'automobile di grossa cilindrata al

decile di reddito più elevato. L'incremento del reddito delle famiglie è maggiore per le famiglie di lavoratori autonomi, per quelle che abitano nelle zone più ricche del Paese ed hanno un più elevato livello d'istruzione, mentre le famiglie con capofamiglia anziano sono le meno avvantaggiate. Sotto il profilo dell'equità orizzontale, la riforma implica, infine, una penalizzazione delle famiglie monoreddito a causa della natura individuale delle deduzioni e un netto vantaggio a favore delle famiglie bireddito.

Se l'obiettivo della riforma era quello di abbassare la pressione fiscale e accrescere la capacità di consumo dei contribuenti, non si comprendono i motivi della penalizzazione proprio delle fasce di reddito medio-basse, delle fasce che vivono del lavoro dipendente e delle famiglie. E qui ribadisco il concetto espresso precedentemente: la riforma è solo un omaggio alle promesse di Berlusconi e cosa ancor più grave non è stata consapevolmente costruita.

A nostro giudizio, nella prospettiva della riduzione della pressione fiscale sulle persone fisiche, e considerate le caratteristiche che ha assunto nel tempo la tassazione IRPEF (prelievo concentrato sui redditi da lavoro), è opportuna una attenuazione del grado di progressività, anche attraverso una riduzione delle aliquote e del numero di scaglioni, tanto più in una economia in cui l'accesso al *Welfare* viene sempre più sottoposto alla verifica dei mezzi. Ma per raggiungere l'obiettivo prefissato sarebbe stato opportuno pensare ad un sistema impositivo diverso, con almeno tre aliquote, che avrebbe consentito un maggiore equilibrio al sistema, una maggiore attenzione agli effetti distributivi e, quindi, una maggiore attenzione alle famiglie e verso coloro che vivono del lavoro dipendente.

Va segnalata, poi, la mancanza di ogni riferimento normativo volto alla soluzione del problema dei cosiddetti incapienti. Il provvedimento in esame non affronta il problema dei cittadini che non hanno un reddito o

che hanno un reddito non sufficiente da cui poter effettuare le deduzioni riconosciute agli altri contribuenti. A ben guardare le deduzioni sono un pezzo di *Welfare* attuato attraverso l'IRPEF per spese che riguardano sanità, casa, pensione. È ingiusto che non vi partecipi pienamente chi non ha reddito sufficiente. Ma in proposito il governo non ha ritenuto opportuno prendere in considerazione il riconoscimento di un *bonus* per gli incapienti in misura almeno pari alle deduzioni riconosciute agli altri contribuenti.

Con riferimento alla tassazione dei redditi finanziari, la critica che rivolgiamo alla delega è che l'aliquota unica al 12,50 per cento è troppo bassa, anche in confronto con quelle in vigore nel resto dei Paesi europei dove in media sono intorno al 20 per cento.

L'adozione da parte del centrosinistra di una aliquota del 12,50 per alcune rendite finanziarie costituiva un passaggio transitorio verso una aliquota unica a un livello intermedio. L'adozione della aliquota più bassa per tutte le rendite finanziarie è un ulteriore esempio di iniquità della riforma e un ulteriore regalo ai contribuenti più ricchi. L'elevata riduzione dell'aliquota sui redditi finanziari, infatti, aumenta ulteriormente lo squilibrio tra il livello d'imposizione che colpisce i cosiddetti redditi mobili e quello che grava sui redditi da lavoro.

Gli *slogan* che all'inizio hanno accompagnato tale scelta sono stati abbandonati in fretta. La riduzione dell'aliquota al 12,5 per cento, presentata come una riduzione delle imposte sui depositi a risparmio delle persone meno ricche, è una favola che non ha retto per molto tempo.

Dall'esame della distribuzione dei depositi in relazione alle varie classi di reddito, e dai dati forniti dalla Banca d'Italia, infatti, emerge che questi sono fortemente concentrati presso l'ultimo decile (quello più ricco) di contribuenti.

E non sta in piedi neanche l'altra giustificazione, ovvero che un'aliquota bassa avrebbe da un lato attirato capitali esteri

nel nostro Paese e dall'altro avrebbe impedito la fuga all'estero dei capitali residenti nel nostro Paese. È noto, infatti, che a livello comunitario sta per entrare in vigore una direttiva che consente a ciascun Stato di inseguire e tassare fiscalmente, con le aliquote in vigore nel proprio Paese, le rendite finanziarie trasferite all'estero.

Quindi, alla luce di quanto affermato si ribadisce il parere che si è voluto fare un regalo sostanzioso alle classi più abbienti del Paese, pari a circa 3,5 milioni di euro, trasferendo loro risorse che si sarebbero potute utilizzare per scopi sociali diversi.

Se proprio si doveva intervenire sui redditi finanziari, se si voleva rendere più dinamico e competitivo il comparto finanziario, sarebbe stato più opportuno, a nostro giudizio, prevedere un'aliquota d'imposta intorno al 20 per cento, che ci avrebbe messo in linea con i comportamenti di gran parte dei Paesi comunitari e di avere a disposizione più risorse per l'attuazione del programma di riduzione della pressione fiscale sulle imprese e sui contribuenti con reddito medio-basso.

Con riferimento alla tassazione delle società, la critica che sentiamo di rivolgere al testo non riguarda tanto l'introduzione di un sistema impositivo basato sul consolidato di gruppo, in gran parte condivisibile, quanto la mancanza di elasticità del sistema prefigurato ed il fatto che la pressione fiscale per la gran parte delle imprese aumenta. Il provvedimento, così come strutturato, prefigura il sistema capitalistico italiano strutturato esclusivamente per Holding, ed invece è per gran parte fatto di piccole e medie imprese che non hanno la necessità di usare il consolidato.

La critica che ci sentiamo di muovere a questa parte del provvedimento è che le richieste del mondo imprenditoriale di vedere ridotta la pressione fiscale sono state tradotte in modo errato, incompleto e senza il confronto e l'ascolto delle grandi e delle piccole imprese.

Non si comprendono in questa prospettiva, infatti, le ragioni per le quali si vuole procedere all'abolizione totale della *Dual income tax* (DIT), che applicava un'aliquota del 19 per cento sulla quota di redditi imputabili a finanziamenti con capitale proprio.

La compatibilità della tassazione di gruppo prevista dalla riforma con la DIT era possibile, come conferma uno studio dell'Università Bocconi di Milano, e sarebbe andata incontro alle esigenze di gran parte delle società, di quelle che nel frattempo l'hanno utilizzata e di quelle che erano in procinto di utilizzarla. È fuori dubbio che le società maggiormente dinamiche e produttive, e quelle che fanno ricorso al capitale proprio piuttosto che a quello di indebitamento, ne escono con un aggravio d'imposta. A conferma della scarsa credibilità della riforma e dell'aggravio d'imposta per le imprese ci vengono in aiuto gli eventi di questi ultimi giorni.

Mentre discutiamo dell'approvazione della riforma fiscale, alla Camera è in via di conversione il decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, che anticipa l'applicazione di una parte della riforma fiscale riguardante la fiscalità d'impresa. Le norme contenute nel decreto legge bloccano, in vista della riforma, le operazioni di *Tax planning* delle imprese, finalizzate ad attenuare i costi del passaggio al nuovo sistema fiscale. Nel provvedimento si anticipano gli effetti di una parte della riforma fiscale per le imprese, quella che ha un costo, che si riassume nel blocco della deducibilità fiscale delle svalutazioni e nello smantellamento della DIT, mentre si rinvia ad un futuro indeterminato il vantaggio corrispettivo della non tassabilità delle plusvalenze. In sostanza, l'impatto complessivo del provvedimento è di 3, 185 milioni di euro per il solo 2002, di 3,379 milioni di euro per il 2003 e di 2,616 milioni di euro per il 2004. L'abbassamento delle aliquote IRPEG al 34 per cento e la modesta attenuazione dell'IRAP previste in finanziaria 2003 non compensano tali cifre. Alla

luce di questi eventi, ci chiediamo, a maggior ragione in questa fase di crisi economica, a cosa serve questo cambiamento di regime fiscale e a cosa serve l'aumento della pressione fiscale permanente sulle imprese per i prossimi anni. Le forti polemiche alimentate da Confindustria confermano il fallimento delle promesse di sgravi fiscali fatte dal Governo e avvalorano le tesi dell'opposizione sull'incapacità dell'attuale maggioranza di tradurre in provvedimenti seri ed utili al Paese, le mirabolanti promesse elettorali di Berlusconi.

La riforma, infine, è scarsamente credibile anche perché la delega paventa uno scenario di riduzione dell'imposizione statale, che avrà come contraltare un aumento delle imposte locali e regionali. Non è assolutamente pensabile mettere mano al sistema fiscale statale senza tenere presenti le modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione, che trasferisce agli enti infrastatali numerose competenze.

Il provvedimento è fautore, infatti, di contrasti tra i vari livelli del nostro ordinamento a causa delle gravi decisioni adottate a livello centralistico anche sulla finanza regionale e locale. La trasformazione delle detrazioni in deduzioni nella IRE e il prospettato superamento dell'IRAP, mitigate da improbabili e non meglio definiti trasferimenti e compartecipazioni impositive, scarica sugli enti decentrati parte dei costi della riforma. La perdita di gettito previsto per le regioni e gli enti locali derivante da queste trasformazioni apre due scenari alternativi. Il primo è quello dei tagli al *budget* e quindi agli interventi propri delle regioni e degli enti locali, per effetto dei quali i cittadini riceveranno localmente servizi di scarsa qualità o peggio ancora la scomparsa di alcuni servizi. La seconda è quella del mantenimento del livello attuale dei *budget* regionali e comunali, finanziati però con l'aumento delle addizionali regionali e locali, delle tariffe e di altre imposizioni proprie di tali enti.

La finanziaria 2003, che blocca gli aumenti alle addizionali IRPEF per il 2003 e conferma il taglio dei trasferimenti del 2 per cento, avvalorava l'impressione che il Governo ha scelto implicitamente la via della riduzione dei servizi locali erogati a favore dei cittadini. Gli stessi servizi dovranno essere acquistati dal contribuente a costo di mercato oppure, in mancanza di risorse proprie, si dovrà rinunciare ad essi con i risparmi, a nostro giudizio insufficienti, derivanti dalla riduzione dell'imposizione fiscale statale.

Un percorso di riforma serio sul terreno fiscale non può che riallacciarsi a quanto fatto dal centrosinistra nella scorsa legislatura, all'interno dei vincoli posti dall'eccezionale debito pubblico del nostro Paese e dall'obiettivo di entrare nell'euro. Dentro quei vincoli noi siamo riusciti a recuperare significative quote di evasione fiscale attraverso l'affinamento degli strumenti di accertamento, quale gli studi di settore, ed il potenziamento organizzativo degli apparati di controllo. Proprio in virtù di sostanziali risultati nel campo della lotta all'evasione, è stato possibile, soprattutto nell'ultima fase della legislatura, alleggerire la pressione fiscale sulle imprese tramite la riduzione IRPEG e la DIT, ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e migliorare la condizione dei redditi più bassi. In questo anno e mezzo il governo Berlusconi ha interrotto quel cammino, ha peggiorato gli equilibri della finanza pubblica e ha deteriorato il clima di serietà e di rigore fiscale che avevamo promosso nel Paese. Infatti negli ultimi dati del gettito fiscale si manifestano non solo i segni della crisi economica, ma anche il ritorno alla grande dell'evasione e dell'elusione fiscale, provocato dalle iniziative legislative del governo in tema di giustizia, da leggi come quella sullo scudo fiscale e dalle promesse di condono di ogni genere contenute nella finanziaria. Ora che si è disvelato l'inganno delle megapromesse fiscali di Berlusconi e Tremonti, mentre si aggrava anche a livello internazionale il quadro della crisi

economica e finanziaria, occorre riprendere un discorso di serietà.

Bisogna prendere atto che il problema del fisco e della spesa pubblica in Italia è soprattutto, ancora, un discorso di qualità, non di quantità. Non ci sono margini per grandi cambiamenti quantitativi oltre a quelli già ipotizzati nella proiezione pluriennale dell'ultima finanziaria del governo Amato.

La realizzazione di percorsi di riduzione della pressione fiscale, pur necessari - soprattutto con riferimento alle fasce più deboli della popolazione -, devono essere resi compatibili con gli obiettivi di equilibrio di bilancio definiti a livello europeo, e devono tenere conto della delicata posizione italiana sul fronte del debito pubblico. Peraltro, spazi rilevanti di intervento rimangono sul fronte del miglioramento qualitativo delle entrate e delle spese pubbliche, soprattutto sotto il profilo della definizione di politiche di entrata e di spesa che risultino più amichevoli rispetto all'attività produttiva: riduzione del carico impositivo e contributivo sul lavoro, soprattutto per quanto concerne i bassi salari; riduzione di aree di rendita soprattutto di quelle legate allo sfruttamento dell'evasione e dell'elusione fiscale; recupero del percorso di riforma nel cosiddetto «doppio dividendo», legato ad una politica di tassazione ambientale che riduca l'inquinamento ambientale, generando al contempo risorse per la riduzione del carico impositivo sul lavoro. Occorre mantenere un indirizzo fiscale che incoraggi il consolidamento e la qualificazione del nostro apparato produttivo, a cominciare dalle piccole e medie imprese. Perciò, mentre contrastiamo questa delega fiscale, non intendiamo certo sostenere che l'attuale assetto fiscale sia imm modificabile o il migliore possibile. Senza la pretesa velleitaria del Ministro Tremonti di ridisegnare tutto l'impianto fiscale salvo in alcuni casi fare operazioni di puro *maquillage*, una politica di modifiche parziali e significative è anche nei nostri intenti. Il potenziamento

della *no tax area*, con corrispettive misure per gli incapienti; la tassazione per consolidato dei gruppi imprenditoriali; la riforma dell'IRAP a favore delle piccole imprese; la unificazione delle aliquote sulle rendite finanziarie, ma a un livello più conforme alla media europea; lo spostamento di significative aree imponibili verso le istituzioni regionali e locali, anche recuperando il tema della tassazione ambientale; sono tutte misure che

noi intendiamo sostenere, anche con i nostri emendamenti alla delega in esame e con quelli che presenteremo sulla finanziaria 2003. Ma questa è appunto una linea seria e credibile. Quello del governo è il disco incantato di una campagna elettorale dimenticata, pieno di false promesse e pericolosamente segnato da cattivi intenti.

TURCI, *relatore di minoranza*

