CAMERA DEI DEPUTATI

N. **6558**-A-*ter*
N. **6557**-A-*ter*

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 3 dicembre 1999

(Relatore: **POSSA**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA
il 12 novembre 1999 (v. stampato Senato n. 4237)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO,
DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(AMATO)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002 (e Nota di variazioni 6558-*bis*)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 15 novembre 1999

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

l'11 novembre 1999 (v. stampato Senato n. 4236)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO,
DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(AMATO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLE FINANZE

(VISCO)

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 15 novembre 1999

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Forza Italia riassume nel seguito le considerazioni e le motivazioni che sono a base della sua valutazione negativa a riguardo della manovra di bilancio per l'anno 2000, proposta dal Governo con gli A.C. 6557 e (legge finanziaria 2000) e 6558 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002).

Le luci e le ombre dello scenario internazionale.

Nel 1999 l'economia mondiale si presenta in ripresa, dopo gli insoddisfacenti risultati del 1998 (dovuti in particolare agli effetti della crisi asiatica scoppiata nel 1997). Secondo recenti previsioni del FMI, quest'anno il prodotto mondiale dovrebbe crescere del 3 per cento (contro il 2,5 per cento nel 1998). Al rafforzamento dell'attività hanno contribuito l'orientamento espansivo delle politiche di bilancio, il sostegno finanziario approntato dalla comunità internazionale in favore dei Paesi colpiti dalla crisi e soprattutto la forza dell'economia americana, che ha continuato a sostenere la domanda mondiale in modo superiore alle attese.

Nei Paesi dell'Asia investiti dalla crisi nel 1997 l'attività economica ha mostrato un netto miglioramento. Un importante impulso è venuto dall'arresto della recessione in Giappone. In Cina il tasso di crescita del PIL si sta mantenendo elevato.

In Russia le conseguenze sull'attività produttiva determinate dalla crisi dell'agosto del 1998 sono state meno gravi del previsto, anche se permangono profondi squilibri negli andamenti macroeconomici e nell'operare delle istituzioni (in particolare nei sistemi bancario e finanziario).

In America Latina sono riaffiorate tensioni sui cambi e permangono preoccupanti disavanzi nei conti con l'estero.

Nell'area dell'Euro, la decelerazione dell'attività produttiva nel primo semestre è stata limitata. Un sostegno alla domanda è venuto dalla riduzione dei tassi ufficiali attuato dalle Banche centrali nazionali alla fine del 1998 e dall'eurosistema in aprile, in un quadro di prezzi stabili. Nei mesi più recenti sono divenuti più evidenti i segni di un rafforzamento della congiuntura, anche in Germania e in Italia dove la crescita nella prima metà dell'anno è stata modesta.

Per quanto riguarda i Paesi produttori di petrolio, a metà febbraio si è interrotta la tendenza alla riduzione dei corsi del greggio iniziata alla fine del 1997. Fra la metà di febbraio e la metà di ottobre le quotazioni sono più che raddoppiate, fino a raggiungere i 23 dollari per barile. L'intesa del cartello OPEC ha finora tenuto. Anche i prezzi dei metalli sono in rialzo per via dell'accelerazione dell'economia mondiale (+19 per cento circa dall'inizio dell'anno).

I prevedibili effetti di questo scenario per l'economia italiana sono da un lato positivi, per le maggiori opportunità offerte alle nostre esportazioni dalla ripresa mondiale, dall'altro negativi, per la tendenza al rialzo in atto sul mercato delle materie prime (in primo luogo i prodotti energetici) e sui tassi di interesse. C'è poi l'incognita della tenuta della Borsa USA.

Un quadro macroeconomico di riferimento per la manovra di bilancio eccessivamente ottimista.

Nel 1999 l'andamento dell'economia in Italia non è stato quello previsto nel DPEF dello scorso anno. La crescita reale del

PIL, allora stimata pari al 2,7 per cento, sarà a fine '99 di poco superiore all'1 per cento. Il tasso di inflazione, previsto pari all'1,5 per cento, è ormai da mesi saldamente attestato sul 2 per cento. La crescita dell'occupazione, prevista pari allo 0,7 per cento, a stento raggiungerà lo 0,3-0,4 per cento, e questo solo grazie alla diffusione di forme di lavoro meno garantite (lavoro parasubordinato, lavoro interinale, lavori socialmente utili e borse di lavoro). Il rapporto deficit-PIL, inizialmente previsto pari al 2 per cento, previsione modificata poi nel 2,4 per cento (con grandi problemi a livello comunitario), potrebbe essere migliore di quest'ultima cifra, dato il favorevole andamento delle entrate tributarie.

Per quanto riguarda l'anno 2000, il valore assunto nella manovra di bilancio per la crescita del PIL reale (2,2 per cento) appare eccessivamente ottimista, tenendo conto del basso livello della produzione industriale in questi ultimi mesi, della diminuita competitività nei confronti dell'estero e quindi del ridotto contributo alla crescita che deriverà dalla domanda estera. La previsione dell'1,2 per cento come tasso di inflazione nel 2000 appare ormai superata, data la forte spinta inflazionistica del caro petrolio e dell'apprezzamento del dollaro rispetto all'Euro.

Un tasso di inflazione del 2 per cento appare molto più realistico.

Un dato che desta qualche preoccupazione, come ha rilevato il Ministro del tesoro Amato nell'audizione del 22 novembre scorso in Commissione Bilancio, è quello della bilancia commerciale. Il saldo delle esportazioni nel periodo gennaio-settembre del corrente anno è risultato inferiore del 4 per cento rispetto a quello dello stesso periodo del 1998; le nostre esportazioni continuano ancora ad avere un valore complessivo superiore alle importazioni, ma la differenza tra le esportazioni e le importazioni, sempre riferita al periodo gennaio-settembre, si è ridotta a 20.779 miliardi (con una diminuzione di ben 16.049 miliardi rispetto all'anno precedente). Queste risultanze evidenziano una perdita di competitività dell'economia italiana, in particolare rispetto agli altri Paesi CEE, d'altra parte comprensibile, dato il maggior tasso di inflazione e la maggiore esposizione agli effetti negativi del caro petrolio e del caro dollaro.

Queste incertezze sullo sviluppo della nostra economia per l'anno prossimo si riflettono inevitabilmente sulla previsione della crescita dell'occupazione (il cui obiettivo dello 0,6 per cento appare pertanto assai problematico da conseguire).

Una grossa incognita infine è costituita dalla probabile crescita dai tassi di interesse, che avrebbe una consistente influenza negativa sul ritmo di sviluppo dell'economia.

È necessaria maggiore chiarezza e trasparenza nella presentazione dei dati di bilancio e nella gestione della sessione di bilancio.

L' obiettivo fondamentale della manovra di bilancio è costituito dal rispetto dei parametri di convergenza definiti dal trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria Europea. In particolare per l'anno 2000 l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione dovrà essere contenuto entro il limite dell'1,5 per cento del PIL. Per comprendere bene come questo obiettivo verrà conseguito, è necessario disporre di un esauriente quadro di raccordo tra il bilancio dello Stato e i conti economici dei vari enti che compongono la Pubblica Amministrazione (in primo luogo gli enti previdenziali e le Regioni).

Da questo punto di vista, purtroppo, la documentazione fornita dal Governo in occasione di questa sessione di bilancio è stata totalmente carente. Sono rimaste così disattese le prescrizioni della legge n. 208 del 1999 e gli impegni assunti dal Governo nel corso della approvazione di questa legge. La mancanza di questi quadri di raccordo tra i bilanci degli enti della Pubblica Amministrazione e il bilancio dello Stato finisce per determinare in Parlamento una carenza nella piena comprensione della manovra di bilancio, carenza ovviamente inaccettabile.

Una seconda osservazione. La legge finanziaria al nostro esame si configura come un coacervo di numerose disposizioni prescrittive e di *moral suasion*, riguardanti sia lo Stato sia gli altri enti della Pubblica Amministrazione, relative a spese correnti, a spese in conto capitale, a dismissioni di beni patrimoniali, a posposizioni di spesa, a disposizioni fiscali volte ad assicurare una maggiore entrata, a disposizioni fiscali volte a determinare minori entrate, ecc. Per comprendere bene come tali disposizioni determinino effetti sui bilanci di competenza e di cassa dello Stato negli anni 2000 e successivi e per verificare che siano effettivamente rispettati i normali vincoli di buona amministrazione (quali, ad esempio, quelli che impongono di non utilizzare i proventi da dismissione di beni patrimoniali a copertura di spese correnti onde non dequalificare le risorse disponibili per la spesa), sarebbero necessari quadri di raccordo e di compendio degli effetti della manovra molto più dettagliati e annotati di quelli frettolosamente presentati dal Governo nella relazione tecnica e nelle sue note di aggiornamento. Andrebbe ad esempio spiegato meglio perché una certa disposizione ha un dato effetto sull'indebitamento netto, un altro effetto sul fabbisogno e un altro effetto ancora sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato. Non si può presupporre che il deputato si muova in questa complessa materia come un funzionario esperto della Ragioneria Generale dello Stato. Anche questa carenza si traduce in una grave mancanza di trasparenza della manovra correttiva nel suo complesso ed è politicamente inaccettabile.

Per quanto riguarda la leggibilità e la completezza delle poste contabili, va riconosciuto che in questa finanziaria sono stati fatti alcuni passi avanti. In particolare è da apprezzare l'eliminazione delle "anticipazioni di Tesoreria" agli enti previdenziali di famigerata memoria. Occorre tuttavia procedere ad una maggiore chiarezza contabile, ad esempio evidenziando in apposite poste di bilancio (come d'altra parte è obbligatorio fare per i bilanci aziendali) le situazioni debitorie delle P.A. nei confronti dei fornitori.

Un'ultima osservazione. La legge n. 208 del 1999 ha disposto, tra l'altro, la soppressione del collegato di sessione, escludendo esplicitamente dalla legge finanziaria norme e disposizioni di carattere ordinamentale o localistico e microsettoriale. Lo spirito di queste disposizioni era quello di evitare che la legge finanziaria divenisse un contenitore legislativo *omnibus*, come invece erano stati i collegati di sessione. Purtroppo per la legge finanziaria alla nostra considerazione, che conta oltre 50 distinti articoli sui più diversi argomenti, tale obiettivo va considerato miseramente fallito. Si è inoltre verificata anche quest'anno la pessima abitudine del Governo di proporre durante l'iter dell'esame parlamentare emendamenti alla legge finanziaria di contenuto totalmente nuovo.

La manovra finanziaria per l'anno 2000: una manovra leggera.

Condividiamo senza riserve l'obiettivo fondamentale del risanamento dei conti pubblici a cui anche quest'anno, come per gli anni precedenti, si ispira il bilancio dello Stato. Tuttavia non siamo affatto d'accordo con Governo e maggioranza sulla via scelta per tale risanamento, basata principalmente sul forte inasprimento della pressione fiscale e contributiva.

L'obiettivo primario sopra ricordato del contenimento per l'anno 2000 dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione entro il limite del 1,5 per cento del PIL (33.000 miliardi), avendo stimato le spese per interessi pari a 142.500 miliardi, si traduce nell'obiettivo del conseguimento di un avanzo primario pari al 5 per cento del PIL (109.500 miliardi = 142.500 miliardi - 33.000 miliardi).

Tale avanzo primario risulta dalla somma dell'avanzo primario del bilancio a legislazione vigente (98.000 miliardi) e dell'effetto dell'intervento correttivo da porre in essere con la finanziaria 2000 (11.500 miliardi). La manovra prospettata per il 2000 è tuttavia più elevata (15.000 miliar-

di), onde poter reperire risorse per 3.500 miliardi da destinare al finanziamento di interventi per lo sviluppo.

La manovra correttiva per il 2000 (che, ricordiamolo, secondo il DPEF per il 1999 doveva essere di soli 4.000 miliardi) è quindi, per quanto abbiamo detto, di 15.000 miliardi, di cui 4.000 miliardi di nuove entrate (tutte extra tributarie) e 11.000 miliardi di riduzione di spese.

Queste cifre essenziali illustrano da sole le caratteristiche di fondo della manovra in esame, la sua scarsa consistenza e quindi la sua inadeguatezza ad affrontare i nodi economici strutturali del Paese, quali la disoccupazione, l'eccessiva pesantezza degli oneri sociali che gravano sul costo del lavoro, l'inefficienza dei servizi pubblici, le carenze del sistema delle infrastrutture, eccetera. Una finanziaria davvero leggera, quindi.

I 4.000 miliardi di maggiori entrate saranno ottenuti mediante dismissioni di immobili pubblici. Si tratta di norme che sono state riprodotte ogni anno nelle ultime finanziarie e che finora non si sono dimostrate operative. Questa volta le procedure di alienazione sono state molto semplificate, spesso in deroga alle vigenti leggi di contabilità. Speriamo quindi che questa sia la volta buona. Resta comunque il dubbio che gli effetti di gettito desiderati per l'anno 2000 possano essere conseguiti.

2.200 miliardi di riduzione di spesa (per trasferimenti) derivano dalla conferma per l'anno 2000 del patto di stabilità interno. A questi vanno aggiunti ben 1.100 miliardi, cifra costituente l'importo delle trasgressioni al patto di stabilità interno per l'anno 1999 effettuate da parte di vari enti della Pubblica Amministrazione. È questa la principale delle disposizioni di *moral suasion* di cui si è detto sopra. C'è da chiedersi quale affidabilità abbia tale previsione di riduzione di spesa, visto che essa dipende principalmente dalla buona volontà dei responsabili degli enti della P.A. interessati, che il rispetto del patto di stabilità interno per il 1999 si sta dimostrando ben inferiore alle attese e che risulta obiettivamente difficile per gli enti delle P.A. realizzare le importanti economie di gestione qui richieste.

Ulteriori risparmi sono previsti derivare dal rinvio all'anno 2001 della riassegnazione alla spesa di somme versate all'entrata del bilancio dello Stato (1.100 miliardi; articolo 23, commi 1-3), dalla riduzione del 5 per cento dei consumi intermedi (700 miliardi; articolo 23, commi 4-5), dalla riduzione per almeno il 3 per cento dell'importo dei contratti in essere per acquisti e forniture di beni e servizi all'Amministrazione statale (100 miliardi, in termini di minore indebitamento netto per l'anno 2000; articolo 23, comma 6), dalla centralizzazione di procedure di acquisto di beni e servizi per lo Stato (200 miliardi, in termini di minore indebitamento netto per il 2000; articolo 22), dalla riduzione graduale della superfice disponibile per uffici degli immobili utilizzati dall'insieme delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (31 miliardi, in termini di minore indebitamento netto per l'anno 2000; articolo 20). Per inciso, i numeri degli articoli della finanziaria citati in questa relazione sono quelli della versione approvata dal Senato (per indisponibilità della versione approvata dalla Commissione Bilancio della Camera al momento della redazione della presente relazione).

Per quanto riguarda la principale di queste riduzioni di spesa, e cioè la riduzione del 5 per cento dei consumi intermedi, l'esperienza dimostra che tali spese, tradizionalmente compresse nel bilancio di previsione, si espandono poi nuovamente in sede di assestamento.

Ulteriori minori spese sono previste derivare dalla rinegoziazione dei mutui contratti da articolazioni della P.A. – là dove possibile – (700 miliardi; articolo 39), dal rimborso anticipato di buoni postali ad alto interesse prossimi alla scadenza (600 miliardi, in termini di minore indebitamento netto della P.A. per l'anno 2000; articolo 40), dalla autorizzazione data al Ministro del tesoro ad emettere temporaneamente *tranche* di prestiti vigenti mediante ricorso ad operazioni di pronti contro termine od altre operazioni in uso nei

mercati finanziari internazionali (200 miliardi; articolo 41, comma 1), dalla autorizzazione data al Ministro del tesoro per interventi di gestione delle disponibilità liquide degli enti della Pubblica Amministrazione (1.000 miliardi; articolo 41, comma 2) e infine dalla cartolarizzazione dei crediti INAIL (100 miliardi; articolo 31).

Per quanto riguarda gli effetti finanziari della riduzione del numero dei pubblici dipendenti, 320 miliardi sono ascritti alla riduzione generale dell'1 per cento di tali dipendenti, prevista dall'articolo 16, e 132 miliardi dalla riduzione del personale del comparto scuola di circa 10.000 unità (1 per cento), ulteriormente prevista per l'anno 2000 dall'articolo 17 . Occorre domandarsi se tale ultimo obiettivo sia effettivamente perseguibile, dopo la recente approvazione della legge n. 124 del 1999 di immissione in ruolo di precari nella scuola, mascherata da concorso riservato per l'abilitazione, che porterà all'assunzione a tempo indeterminato di 24.500 persone.

Il Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati ha elaborato un documento nel quale viene sollevato un problema di rilievo. Le maggiori entrate dovute ai provvedimenti che compongono la manovra, in base alla documentazione fornita dal Governo, ammontano nel 2000 a 3.849 miliardi, mentre le minori spese sempre per il 2000, soltanto a 9.758 miliardi. Ciò significa che l'ammontare della manovra prospettata dal Governo nella documentazione presentata è di 13.607 miliardi, una cifra inferiore di circa 1.400 miliardi all'ammontare di 15.000 miliardi ritenuto necessario nel DPEF per la manovra correttiva. In merito rinnoviamo al Governo la richiesta di chiarimento avanzata in Commissione (senza alcun esito).

Lo « spontaneo » aumento delle entrate tributarie.

Nel 1999 si è verificato un importante aumento delle entrate tributarie: il Ministro Visco ha recentemente annunciato che il gettito tributario relativo al periodo gennaio-settembre è stato di oltre 27.000 miliardi superiore al gettito verificatosi nello stesso periodo del 1998. In dettaglio l'aumento del gettito IRPEF è stato di circa 12.000 miliardi, l'aumento del gettito IRPEG di circa 11.500 miliardi, l'aumento dell'IVA di poco più di 9.200 miliardi (quasi tutto per gli scambi interni). Anche il gettito del lotto, delle lotterie e delle altre simili forme di gioco è in forte aumento (di quasi 5.600 miliardi, un aumento del 114 per cento!). Tali cospicui aumenti, cosa ancora più importante, non sono stati affatto previsti.

Il Ministro ha espresso l'opinione che la causa principale di questo importante fenomeno sia l'emersione di base imponibile, dovuta ad una maggiore *tax compliance* da parte dei cittadini e all'azione di repressione dell'evasione fiscale svolta dal Ministero da lui diretto.

Tali elementi causali sono certamente presenti, ma altrettanto certamente non sono gli unici a determinare questo imprevisto aumento di gettito.

L'imponente fenomeno – che non è affatto escluso possa ripresentarsi in futuro – pone due ordini di rilevanti problemi politici: il primo problema è costituito dalla utilizzazione di questo *surplus* di entrate tributarie, la cui definizione non può essere lasciata solo al Governo; il secondo problema è rappresentato dalla corretta interpretazione delle cause che l'hanno determinato, al fine di poterlo correttamente prevedere.

Comunque sia, una siffatta evoluzione del gettito fiscale indica per la sua stessa natura, che al di là della pressione fiscale e contributiva rilevata dall'ISTAT (pressione intollerabilmente elevata, che il Governo ha più volte dichiarato solennemente di voler diminuire), esiste una pressione fiscale e contributiva "tendenziale", superiore di 1 o 2 punti a quella rilevata. In altri termini, le disposizioni fiscali e contributive introdotte, se pienamente applicate, produrrebbero una pressione fiscale e contributiva ben superiore a quella attuale. Ciò significa che sui cittadini e sulle aziende che pagano effettivamente le tasse grava una impo-

sizione fiscale mediamente ben superiore a quella riscontrata nel complesso del Paese, peraltro già elevatissima.

Il Ministro Visco è solito affermare che la pressione fiscale e contributiva in Italia è allineata alla media europea. Non accettiamo in nessun modo questa eccessiva semplificazione. Non solamente il confronto tra i vari Paesi europei si presenta molto difficile, perché è troppo diversa nei vari Paesi l'area dei servizi non destinati alla vendita coperti con l'imposizione fiscale, ma anche negli altri Paesi europei la pressione fiscale e contributiva gravante sui cittadini e sulle aziende che pagano le imposte coincide sostanzialmente con quella gravante in media sulla popolazione e sull'economia.

Tra i motivi che possono giustificare a nostro avviso l'incremento di gettito riscontrato, vi è prima di tutto l'indeducibilità ai fini IRPEF e IRPEG della imposta regionale IRAP recentemente introdotta. Un altro meccanismo che potrebbe spiegare in parte questo fenomeno è il seguente. Il gettito segue sempre con un certo ritardo la disposizione che lo determina. La sfasatura può variare da 1 a 2 anni e anche più. La piena andata a regime del gettito rispetto alla disposizione che lo ha determinato dipende sia dal tipo di tale disposizione sia dalla possibilità di evasione dei cittadini. Negli anni fra il 1996 e il 1999, sono state introdotte molte decine di disposizioni fiscali diverse. Con tutta probabilità e senza voler esprimere giudizi di merito, la riforma della disciplina fiscale attuata in questi anni è di gran lunga la più importante riforma realizzata in questa legislatura. Per molte di queste disposizioni la relazione tecnica presentata dal Governo al momento dell'approvazione legislativa, per un motivo o per l'altro, ha frequentemente sottostimato il gettito. Ad esempio, per la norma della finanziaria 1999 che prevede a carico del cittadino italiano residente all'estero la prova dell'effettiva sua residenza fiscale fuori dei confini nazionali (mentre in precedenza spettava al Ministero delle finanze provare la residenza in Italia), norma che riguarda decine di migliaia di cittadini italiani benestanti, la relazione tecnica ha previsto un gettito annuo di solo 1 miliardo, un gettito enormemente sottostimato. In sostanza quando per molte decine di disposizioni fiscali le stime di gettito sono sottostimate e il loro gettito richiede 2 o 3 anni di tempo per andare a regime, ciò può fare emergere alla fine un importante maggior gettito complessivo non previsto, certamente non dovuto a nuova base imponibile o all'azione di lotta all'evasione fiscale del Ministero delle finanze. Comunque sia, rinnoviamo su questo punto al Ministro delle finanze la richiesta di un esaustivo chiarimento, certamente possibile dati i sofisticati mezzi di analisi del gettito di cui dispone ormai l'amministrazione finanziaria.

Il maggior gettito tributario (maggiore rispetto alle previsioni del DPEF 2000-2003) ora strutturalmente previsto dall'Amministrazione delle finanze, è stato formalmente riconosciuto nella recente nota di aggiornamento al DPEF per il quadriennio 2000-2003.

Apprezziamo il fatto che il Governo ha destinato con la presente legge finanziaria queste maggiori entrate non alla copertura di nuove spese ma a una serie di importanti misure di sgravio fiscale, soprattutto indicate nell'articolo 8. Per quanto riguarda l'anno 2000 le misure principali sono: una riduzione dell'acconto IRPEF (che comporterà un minor di gettito di 2.200 miliardi), la riduzione di un punto dell'aliquota per il secondo scaglione IRPEF (1.900 miliardi), l'aumento delle detrazioni per i figli e per gli altri familiari a carico (755 miliardi), l'aumento della deduzione per l'abitazione principale (615 miliardi).

Questi importanti sgravi fiscali sono stati presentati dal Governo come una diminuzione della pressione fiscale e contributiva. Si tratta di una manipolazione comunicazionale: la pressione fiscale e contributiva permane infatti elevatissima ai valori previsti nel DPEF 2000-2003, senza alcuna riduzione; gli sgravi in questione hanno semplicemente l'effetto di impedire l'ulteriore aumento di tali valori.

La manovra di finanza pubblica per l'anno 2000 è inadeguata di fronte ai grandi problemi del nostro Paese.

Il risanamento dei conti pubblici a nostro avviso sarebbe dovuto consistere in un forte contenimento della spesa pubblica corrente (ivi compresi i trasferimenti agli enti previdenziali) e in un deciso sviluppo della virtuosa spesa in conto capitale (onde meglio promuovere e assistere lo sviluppo dell'economia), in congiunzione con una progressiva liberazione dell'economia e dei cittadini dall'eccessivo carico fiscale e contributivo.

È disarmante a questo riguardo riscontrare quanto è stato fatto e si sta facendo da parte dei Governi di centro-sinistra di questa legislatura. Un interessante documento del Servizio Bilancio evidenzia che le spese correnti delle Pubbliche Amministrazioni (e dello Stato) hanno avuto in tutti questi anni, dal 1995 al 1999 compreso, più o meno la stessa incidenza percentuale sul PIL. E così pure avverrà nell'esercizio 2000. Gli sforzi compiuti per ridurre la spesa corrente in tutti questi anni non hanno quindi avuto un significativo successo, sono stati più apparenti che effettivi.

Simili considerazioni si possono fare per i bilanci degli enti previdenziali. I trasferimenti agli enti previdenziali gravanti sul bilancio dello Stato, a copertura della quota di spesa per pensioni non coperta dai contributi dei lavoratori, sono cresciuti in questi anni ad un tasso maggiore dell'inflazione. Alcuni numeri di esempio: questi trasferimenti, pari a circa 100.000 miliardi nel 1998, sono previsti aumentare a oltre 116.000 miliardi nel 2000.

Dolenti note anche per quanto riguarda la spesa dello Stato in conto capitale. Il citato documento del Servizio Bilancio mostra che il rapporto fra queste spese ed il PIL, fatto uguale a 100 nel 1995, è diminuito fino al valore 60 nel 1997, per poi risalire lentamente, rimanendo però sempre inferiore a 100; nel 2000 raggiungerà il valore di 85. In sostanza nemmeno nell'anno 2000 verrà raggiunto il livello di spese in conto capitale (espresso in termini di PIL), già raggiunto nel 1995. Siamo profondamente contrari a questa linea di politica economica dei Governi di centro-sinistra (prima del Governo Prodi ed ora del Governo D'Alema), che mantiene alta la spesa corrente non esitando a penalizzare la spesa in conto capitale, privando così l'economia italiana dei benefici effetti moltiplicativi di tale spesa.

Al riguardo, come nota a piè di pagina, in favore di una maggiore trasparenza dei conti pubblici, chiediamo che vengano attentamente riviste nella contabilità nazionale le assegnazioni di spesa in conto capitale, in modo da riservare tali assegnazioni unicamente agli interventi che producono beni durevoli in grado di dare ritorno all'investimento. Non poche delle presunte spese in conto capitale del bilancio dello Stato sono in effetti spese di funzionamento, più opportunamente classificabili come spese correnti. Ad esempio, è difficilmente sostenibile che le spese di funzionamento per l'ENEA (450 miliardi all'anno), o le spese per il funzionamento per il CNR, abbiano tutte le caratteristiche virtuose delle spese in conto capitale come sopra definite. Comunque, va fatto uno sforzo per migliorare la attuale classificazione.

Vediamo ora in che modo la manovra di bilancio qui considerata affronta uno dei problemi centrali della società e dell'economia italiana, il problema dell'occupazione.

Sotto il profilo strutturale l'occupazione in Italia è caratterizzata da tassi di attività (occupati in percentuale della popolazione in età da lavoro) significativamente più bassi (circa 10 punti percentuali) della media dei Paesi della CEE, da un'ampia fascia di lavoratori in nero (stimati in non meno di 2 milioni), da un'elevata proporzione di lavoro autonomo (1/3 del totale degli occupati), da livelli di istruzione e formazione professionale della forza lavoro notevolmente inferiori, in generale, a quelli dei principali Paesi della CEE.

Il tasso di disoccupazione in Italia è pari a circa il 12 per cento della forza lavoro, un dato non molto diverso da

quello di altri grandi Paesi europei (come Francia e Germania). Nel nostro Paese tuttavia la disoccupazione è distribuita in modo molto disomogeneo. Mentre nel Nord essa si è ormai assestata su livelli fisiologici (6-8 per cento della forza lavoro), anche se con varie sacche locali di disoccupazione, nel Sud il tasso medio di disoccupazione è elevatissimo (oltre il 23 per cento) e specialmente elevato è il tasso di disoccupazione dei giovani in cerca di primo lavoro (oltre il 50 per cento).

Le statistiche confermano che il peggioramento della situazione occupazionale dell'Italia rispetto a quella degli altri Paesi della CEE è avvenuto principalmente a partire dal 1995 e deve quindi almeno in parte attribuirsi alle politiche dei Governi di centro-sinistra di questa legislatura.

A riguardo del costo del lavoro e più in generale delle politiche per il lavoro, questa finanziaria fa veramente poco. L'unica disposizione concreta, peraltro apprezzabile anche se di modesta entità, è quella prevista dall'articolo 42, che riduce gli oneri contributivi per maternità a carico dei datori di lavoro per complessivi 0,2 punti percentuali.

Anche le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, così sbandierate a partire dal 1998, a partire cioè dalla cosiddetta seconda fase del Governo Prodi, hanno dato finora – purtroppo – risultati modesti, ben lontani da quelli invece conseguiti in Irlanda e nel Galles.

Qualche osservazione su specifici articoli della legge finanziaria.

Il comma 4 dell'articolo 1 riserva la totalità delle maggiori entrate rispetto alle previsioni (derivanti dalla normativa vigente) che dovessero verificarsi nel corso degli esercizi 2000, 2001, 2002, alla riduzione del saldo netto da finanziare, escludendone quindi l'uso a fini di copertura di nuove o maggiori spese, salvo che nel caso di spese derivanti da calamità naturali, pericoli per la sicurezza del Paese o emergenze economiche.

Questa norma è stata introdotta in varie altre precedenti leggi finanziarie (a partire dal 1985). In questo caso tuttavia la disposizione confligge sia con le reiterate assicurazioni ed impegni del Governo in ordine alla diminuzione della pressione fiscale e contributiva (beninteso una volta fatti salvi gli obiettivi di bilancio), sia con specifiche disposizioni di legge (ad esempio quelle previste dagli articoli 1 e 2 della legge n. 133 del 1999, il c.d. collegato fiscale alla manovra di bilancio per l'anno 1999), che dispongono in merito ad eventuali maggiori entrate con una rimodulazione di specifici carichi fiscali. Il dibattito in Commissione ha fatto emergere perplessità su tale disposizione anche in seno alla maggioranza e ci auguriamo pertanto una sua revisione, naturalmente nel senso di favorire la diminuzione della pressione fiscale e contributiva.

L'articolo 3 riguarda la dismissione di beni e diritti immobiliari degli enti previdenziali. In linea di principio siamo favorevoli a queste dismissioni, purché siano effettuate con un ragionevole sconto agli attuali inquilini, mentre in generale la cessione va effettuata ai valori di mercato, onde assicurare il massimo gettito. Su questa materia, come sappiamo, si è susseguita nelle finanziarie di questi ultimi anni una serie di grida manzoniane. Confidiamo che questa volta l'esito sia positivo, ma concordiamo con il relatore, che ha espresso dubbi circa l'effettiva conseguibilità nel 2000 di un gettito di ben 3.000 miliardi (in termini di minore indebitamento netto delle P.A.). Per procedere a questa imponente serie di dismissioni, l'articolo in questione prevede numerose disposizioni di facilitazione, spesso in deroga alle norme vigenti di contabilità. Appare in particolare discutibile l'utilizzazione di "intermediari" (operatori del mercato immobiliare i cui compiti e le cui modalità di comportamento sono ben definite dalle vigenti leggi), anche per operazioni che si possono concludere senza la rivendita a terzi degli immobili venduti in prima istanza agli intermediari. Ed è paradossale che anche in questi casi di mancata vendita finale venga corrisposta agli intermediari una

provvigione. È altresì paradossale che si consenta agli intermediari di divenire di fatto acquirenti finali degli immobili anche senza il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (basta non "riuscire" a vendere). Assai singolare appare poi la facoltà data al Ministro del tesoro di definire modalità e tempi di un'operazione di cartolarizzazione dei "crediti" dei canoni di locazione degli immobili. Non si comprende perché questa operazione venga limitata ai crediti dei canoni di locazione (i debitori sono solitamente povera gente), quando di solito all'estero operazioni di questo genere riguardano il complesso dei canoni di locazione. Il Governo non ha fornito alcun chiarimento circa questa (eventuale) operazione (ben diversamente dall'operazione di cartolarizzazione relativa ai crediti dell'INPS, stabilita dalla legge n. 448 del 1998): uno dei tanti esempi in questa finanziaria di operazioni con delega eccessiva al Governo. Non siamo quindi in grado di valutare i rischi connessi alla eventuale prestazione da parte del Ministro del tesoro della garanzia dello Stato per il pagamento dei titoli emessi ai fini di questa operazione di cartolarizzazione.

Sempre in questo articolo 3 risulta singolare la norma che assoggetta i proventi della dismissione dei beni e diritti immobiliari, nel caso di enti previdenziali che non sono beneficiari di trasferimenti a copertura di disavanzi, all'accreditamento su conti di Tesoreria vincolati, intestati all'ente venditore, sui quali conti verrà corrisposto un interesse sostanzialmente risibile.

In generale suscita le più ampie riserve il tipo di utilizzazione prevista per il gettito derivante da queste dismissioni. Non viene offerta nessuna garanzia contro possibili impieghi di questo gettito (derivante dalla alienazione di beni in conto capitale), per coperture di spesa corrente.

Uno specifico rilievo merita il comma 3 di quest'articolo, che prevede l'utilizzazione dei ricavi delle dismissioni dei beni immobili INAIL a parziale copertura degli oneri contributivi relativi alle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (contributi obbligatori corrisposti dagli attuali datori di lavoro iscritti all'INAIL). In questo modo i proventi in conto capitale delle dismissioni degli immobili INAIL verranno utilizzati a copertura di un onere assicurativo di tipo continuativo. Questa diminuzione, peraltro modestissima, del costo del lavoro comporterà così una dequalificazione della spesa (le entrate da dismissione di immobili sono in conto capitale).

Simili considerazioni vanno fatte anche per le disposizioni di cui all'articolo 6, che riguarda le dismissioni di beni del patrimonio immobiliare dello Stato.

L'articolo 9 prevede la soppressione dell'imposta di bollo, la soppressione dei diritti di cancelleria e delle tasse di iscrizione a ruolo e la riduzione delle imposte per gli atti giudiziari. Tali imposte e tasse sono sostituite dal contributo unificato di iscrizione a ruolo, secondo gli importi e i valori indicati in una tabella allegata alla legge. Si tratta di una disposizione che rivoluziona i costi dell'esercizio del diritto costituzionale della giustizia, spesso con drammatici peggioramenti. Un esempio per tutti. Un danneggiato in un processo penale che intenda costituirsi parte civile per far valere i suoi diritti, nella grande maggioranza dei casi, poiché il valore del danno non è a priori determinabile, deve anticipare un contributo di 2 milioni di lire.

Una simile anticipazione contributiva deve essere fatta dal querelante che attivi l'azione penale o dall'imputato che ricorra in appello. Riteniamo che il diritto costituzionale al servizio della giustizia non possa essere limitato da barriere di questo tipo.

L'articolo 14 riduce, dal 10 all'8 per cento sull'incasso lordo delle scommesse, l'aggio corrisposto per la raccolta del gioco del lotto. Suscita perplessità il fatto che con un atto di imperio e di parte si incida in modo così significativo sulle entrate di una moltitudine di piccoli operatori. È il frutto della concezione del diritto amministrativo per cui i cittadini sono sudditi. È singolare che la norma sia stata introdotta dal relatore nel corso della discussione al

Senato: il Governo non si è sporcato le mani.

L'articolo 16 limita le assunzioni di personale nelle Amministrazioni dello Stato e introduce alcune misure per la diffusione del *part-time*. Apprezziamo queste riduzioni di personale, che tuttavia procedono troppo lentamente. Ad esempio, ci domandiamo perché mai la rivoluzione informatica in atto, che ha comportato una cospicua riduzione del personale amministrativo in tutte le aziende, non abbia avuto praticamente alcun effetto nella pubblica amministrazione.

Dell'articolo 26, che riguarda il patto di stabilità interno, abbiamo già detto sopra. Concordiamo con il relatore circa le preoccupazioni espresse per l'effettiva conseguibilità nell'anno 2000 dei 3.300 miliardi che dovrebbero risultare quali minori spese. Temiamo comunque che la stretta prodotta sui bilanci degli enti locali da questo patto di stabilità interno tenda inevitabilmente a produrre un maggior ricorso alla leva fiscale da parte di questi stessi enti. Di questa tendenza vi sono già esplicite conferme: la maggioranza ha proposto l'introduzione nella legge finanziaria di emendamenti che prevedono la reintroduzione dell'imposta di soggiorno e l'aumento dell'imposta per l'affissione di pubblicità.

L'articolo 31 autorizza il Governo ad operazioni di cartolarizzazione dei crediti contributivi dell'INAIL. La formulazione dell'articolo è molto generica: non viene specificato l'ammontare dei crediti che potranno essere cartolarizzati ogni anno, né vengono date indicazioni sulle modalità di realizzazione di queste operazioni, che potranno essere di tipo permanente. In sostanza il Governo chiede con questo articolo una sorta di delega in bianco: un atteggiamento ben diverso da quello tenuto nella finanziaria 1999 per l'operazione di cartolarizzazione dei crediti INPS. L'articolo 32 prevede a partire dall'anno 2000, un contributo di solidarietà a carico delle pensioni con importo elevato, contributo pari al 2 per cento dell'ammontare della pensione eccedente i 142 milioni lordi annui. Si tratta a nostro avviso di una misura demagogica, iniqua e punitiva nei confronti dei lavoratori più professionalizzati e probabilmente anche anticostituzionale. L'effetto positivo per la finanza pubblica è valutato per l'anno 2000 pari a 10 miliardi, una somma di modestissimo rilievo. Non riusciamo a comprendere per quale motivo, in una società italiana caratterizzata ormai da un'enorme diversità di patrimoni, di redditi e anche di retribuzioni, il Governo e la maggioranza vogliano cominciare a "fare giustizia" a partire da cittadini che comunque hanno lavorato per trenta o quaranta anni, con professionalità elevate o elevatissime, maturando diritti pensionistici riconosciuti da leggi vigenti. Con questo articolo il Governo ha davvero ceduto alla piazza, con una grave caduta di stile. È poi singolare che il gettito derivante da questa misura punitiva nei confronti di trattamenti pensionistici elevati, costituisca il finanziamento per un nuovo fondo dedicato alle attività di formazione professionale in favore dei prestatori di lavoro temporaneo. Non riusciamo a vedere la *ratio* di questo collegamento. Se tale fondo per le attività di formazione è necessario, che vada finanziato come si deve in base alle disponibilità di bilancio e al riconoscimento della sua importanza. Non si vede per quale motivo debba stabilirsi una speciale connessione solidaristica tra i pensionati con trattamenti di pensione elevati e i prestatori di lavoro temporaneo con le loro esigenze di formazione professionale.

L'articolo 36 prevede la soppressione dei fondi di previdenza per i dipendenti dell'ENEL e per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia. Saranno inoltre trasferite all'INPS, con evidenza contabile separata rispetto agli altri lavoratori e pensionati, le iscrizioni dei titolari di posizioni assicurative e le iscrizioni dei titolari di trattamenti pensionistici; questi soggetti non vedranno in alcun modo lesi i propri diritti. Entrambe questi fondi costeranno assai cari in futuro all'INPS (e perciò al contribuente italiano). Ad esempio, il fondo degli elettrici conta attualmente (1998) 86.000 percettori di pensioni e 87.000 lavoratori contribuenti. La differenza tra le pensioni erogate e i contributi versati, pari nel 1998 a oltre 1.200 miliardi,

sta rapidamente crescendo (perché aumentano i pensionati e diminuiscono i lavoratori contribuenti, nonché i contributi versati al fondo da lavoratori e datori di lavoro). A partire dal 2000 l'ENEL fruirà di un consistente sgravio contributivo. Il comma 2 di questo articolo obbliga l'ENEL al versamento allo Stato, a titolo di attualizzazione delle sgravio contributivo concesso, di 1.350 miliardi per ciascun anno del triennio 2000-2002.

Analoghe considerazioni valgono per il fondo del personale addetto ai pubblici servizi di telefonia, nonché per il fondo pensioni dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato.

L'articolo 40 autorizza l'amministrazione a forme di rimborso anticipato dei buoni postali fruttiferi attualmente in essere. La quota di capitale inizialmente sottoscritta verrà sostituita integralmente o parzialmente con apposite serie di buoni postali fruttiferi denominati in Euro. Si tratta della sostituzione di titoli a rendimenti elevati con titoli a rendimenti più bassi, maggiori tuttavia di quelli ordinariamente offerti dal mercato. La relazione tecnica stima che possa essere così determinata una riduzione degli oneri per interessi pari ad almeno 600 miliardi per ciascuno degli anni 2000 e 2001. Tale riduzione conseguirebbe dal fatto che gli attuali proprietari di buoni postali ad alto interesse accederebbero volentieri al rimborso anticipato di buoni prossimi alla scadenza in cambio di altri buoni postali meno retribuiti, ma di più lunga scadenza. Si tratta, in buona sostanza, della posposizione a tempi futuri di oneri attuali, con il rischio – anzi la certezza – che gli oneri futuri saranno ancora maggiori. Decisioni del genere non sono da buon amministratore: si turano le falle di oggi a prezzo di maggiori buchi domani.

L'articolo 45 dispone il finanziamento di numerose leggi per la realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. In aggiunta prevede il finanziamento di altri interventi riconducibili alle stesse finalità, non previsti però da leggi vigenti. Vari di questi ultimi interventi, tuttavia, hanno un mero carattere localistico e microsettoriale, come ad esempio, l'eliminazione dei cosiddetti punti neri sulle strade statali 52 e 52-*bis*, site nella regione Friuli-Venezia Giulia, o la sistemazione dei sentieri di alta quota situati nella provincia di Cuneo, o il completamento degli interventi di viabilità di interesse della Valle d'Agri.

Concordiamo con il relatore che, in base allo spirito e alla lettera della legge n. 208 del 1999, ha ristrutturato tale articolo inserendo in tabella D gli interventi per i quali esiste già una legge di spesa (rifinanziando con adeguati limiti di impegno tali leggi) e inserendo in tabella B gli altri interventi.

L'articolo 50 ha per oggetto la dismissione delle partecipazioni detenute direttamente dallo Stato in società per Azioni. Tali società saranno individuate con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tra le società in cui le partecipazioni dello Stato abbiano una caratteristica di residualità, sia per l'esiguità della partecipazione in rapporto con la dimensione della società, sia per la strategia adottata dallo Stato nello specifico settore. Siamo favorevoli – l'abbiamo già detto in molte altre occasioni – ad un ritiro, il più esteso possibile, dello Stato da tutte le attività economiche che possono essere meglio svolte dagli operatori privati. Circa le modalità di dismissione, preferiamo per ovvi motivi di trasparenza l'offerta pubblica di vendita ed esprimiamo forti riserve nei riguardi della trattativa diretta, sia per la minore garanzia che essa offre di massimizzare i proventi della dismissione, sia per la tentazione di dirigismo che può offrire ai politici responsabili della vendita. L'articolo prevede anche altre modalità di dismissione "idonee a realizzare il contenimento dei costi e la rapidità d'esecuzione della cessione"; avremmo gradito che tra le finalità fosse esplicitamente indicata anche la massimizzazione dei proventi per l'erario. Sia per la eccessiva discrezionalità lasciata al Governo circa l'individuazione delle società per Azioni

che verranno dismesse, sia per la massima varietà di modalità di dismissione consentita, la formulazione dell'articolo è a nostro avviso troppo generica.

Esprimiamo infine la più ferma protesta per la presentazione fatta dal Governo nel corso dell'esame della legge finanziaria in sede referente presso la Commissione Bilancio (in seconda lettura !) di vari importanti emendamenti, consistenti in veri e propri nuovi articoli. Il colmo è stato raggiunto nella giornata del 3 dicembre, ultima disponibile in Commissione per l'esame di sede referente di tale legge, giornata in cui il Governo ha presentato due emendamenti che inseriscono nella finanziaria i contenuti di due vigenti (!) decreti legge, entrambi datati 2 novembre 1999, il n. 390, inserito all'articolo 48-*bis* (« Disposizioni in materia di ammortizzatori sociali ») e il n. 391, inserito all'articolo 48-*ter* (« Disposizioni in materia di politiche per l'occupazione e di emersione del lavoro irregolare »). I titoli degli emendamenti sono sufficienti a far intuire l'importanza delle disposizioni in essi contenute. Queste introduzioni nella legge finanziaria di nuovi rilevanti articoli, fatte in seconda lettura e all'ultimo momento, costituiscono patenti violazioni delle disposizioni di legge che prescrivono al Governo la presentazione della legge finanziaria, ovviamente con tutti i suoi principali contenuti, entro il 30 settembre, e, cosa ancora peggiore, impediscono di fatto al Parlamento ogni adeguato vaglio delle nuove proposte.

Conclusioni.

Forza Italia conferma il proprio giudizio negativo su questa manovra di bilancio per l'anno 2000, che non affronta con sufficiente decisione la riduzione della spesa pubblica corrente, non promuove adeguatamente le spese in conto capitale, non affronta con il dovuto impegno i ben noti gravi problemi strutturali dell'economia e della società italiana e mantenendo elevatissima la pressione fiscale e contributiva impedisce il pieno dispiegarsi del suo sviluppo.

Guido POSSA,
Relatore di minoranza.

PAGINA BIANCA

DDL13-6558Ater
Lire 500