

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 4236 e 4237-A-quater

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

(RELATORI ROSSI E MORO)

Comunicata alla Presidenza il 2 novembre 1999

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000) (n. 4236)

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

di concerto con il Ministro delle finanze

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002 (n. 4237)

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

ONOREVOLI SENATORI. - Ricordiamo che in occasione dell'entrata del Paese nell'Unione monetaria europea il Governo dell'Ulivo dichiarò di aver completato la prima fase della sua politica, consistente nell'opera di risanamento del bilancio statale, e che sarebbe iniziata la seconda fase e cioè quella del rilancio dell'economia nazionale e delle riforme.

Da un attento esame di questa manovra finanziaria, la quarta della gestione «Ulivo», si rileva invece come le misure che verranno adottate saranno ancora una volta prettamente finalizzate al risanamento finanziario con:

- a) tagli ai servizi;
- b) trasferimento della pressione fiscale sugli enti locali;
- c) differimento nel tempo del pagamento delle spese (il Governo nasconde la polvere sotto il tappeto).

Riteniamo, pertanto, di dover rilevare una serie di critiche al contenuto del provvedimento ed evidenziare quelle problematiche nazionali e sociali che il Governo non intende ancora risolvere.

1. Enti locali: patto di stabilità e federalismo fiscale.

Ai fini della riduzione dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione, già con la finanziaria per il 1999 era stata introdotta la normativa sul «patto di stabilità», che impone agli enti locali e territoriali una riduzione dell'utilizzo dei trasferimenti erariali da Roma dello 0,1 per cento del PIL, per ciascuno degli anni 1999-2000-2001, pari a circa 2000 miliardi all'anno.

Tale restrizione si è aggiunta alla drastica riduzione delle erogazioni di cassa dalla Tesoreria unica, i famosi «limiti ai tiraggi», introdotti con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 ed il successivo decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30.

Con questa finanziaria il Governo, per gli anni 2000-2003, impone un'ulteriore riduzione dell'utilizzo dei trasferimenti erariali da Roma dello 0,1 per cento del PIL (altri 2000 miliardi in meno), provocando un'ulteriore contrazione nella gestione e nella realizzazione dei programmi degli enti locali.

Inoltre, tale limitazione comporterà per gli enti locali del Nord l'impossibilità di adeguare gli organici, oggi notevolmente sottodimensionati rispetto alle piante organiche, effetto che, non solo, non è coerente con l'impegno del Governo di creare nuovi posti di lavoro, ma obbligherà molti enti locali a tagliare i servizi pubblici oppure ad aumentare la pressione fiscale locale.

Questo accade in quanto Roma considera i trasferimenti erariali agli enti locali come una propria spesa da tagliare in funzione delle proprie necessità di bilancio.

Tale disposizione esclude una vera volontà di realizzare un sistema di federalismo che preveda almeno l'autonomia decisionale degli enti locali nella gestione del territorio, in attesa che sia concessa una completa autonomia finanziaria.

Anzi, a tale proposito, è preoccupante che il Governo abbia presentato in Commissione Bilancio un emendamento diretto alla soppressione di una norma contenuta nell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133 (legge delega sul federalismo fiscale che prevede alla lettera b)), una compartecipazione finanziaria regionale all'IRPEF non inferiore a 1,5 punti percentuali ed una compartecipazione regionale all'IVA non superiore al 20 per cento.

L'ostilità della maggioranza verso una riforma in senso federalista si evince anche dall'esame dell'articolo 23, con il quale il Governo intende promuovere delle intese tra le regioni, affinché le stesse creino una specie di «consorzio» per l'approvvigionamento delle aziende sanitarie locali.

Tale comunanza di gestione è sintomo di un attaccamento viscerale al principio dell'unità di gestione della *res publica*, per ottenere apparentemente maggiori risparmi, ma in realtà per conseguire una determinata ripartizione nel territorio delle risorse nazionali.

Tali meccanismi non consentono di evidenziare e sviluppare le diverse capacità delle varie amministrazioni politiche locali nella gestione ed erogazione dei servizi pubblici.

2. Rinegoziazione dei mutui contratti dagli enti locali.

Un'altra problematica non risolta dal Governo è l'esigenza di procedere ad una rinegoziazione dei mutui accesi dagli enti locali presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Molti di tali finanziamenti scontano un tasso d'interesse non adeguato alle mutate condizioni del mercato finanziario: in molti casi vengono applicati tassi che superano il livello massimo oltre il quale sono considerati dalla legge tassi usurari.

La possibilità di diminuire gli oneri finanziari derivanti dai mutui in essere attraverso una rinegoziazione consentirebbe agli enti locali di non aumentare la pressione fiscale locale, evitando l'applicazione dell'addizionale IRPEF o l'aumento delle aliquote ICI.

Ma che il Governo abbia chiare intenzioni di risanare il bilancio statale attraverso l'applicazione di tassi usurari agli enti locali è dimostrato dal contenuto dell'articolo 33 della legge in esame.

In esso si autorizza la Cassa Depositi e Prestiti al rimborso dei buoni postali fruttiferi e alla sostituzione con apposite serie di buoni postali fruttiferi denominati in euro, operazione che potrebbe dare un risparmio di circa 600 miliardi di lire.

Questo risparmio conseguito dalla Cassa Depositi e Prestiti verrà utilizzato dal Governo per abbassare il fabbisogno finanziario statale anziché consentire alla Cassa Depositi e Prestiti la rinegoziazione con gli enti locali delle condizioni dei mutui.

3. Pressione fiscale.

Il notevole aumento delle entrate tributarie ha indotto il Governo ad impegnarsi, con la risoluzione approvata alla nota di variazione al Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2000-2003, ad attenuare in parte l'effetto *fiscal drag* sulle retribuzioni.

Le proposte del Governo, consistenti in:

- a) aumento delle detrazioni fiscali per i familiari a carico;
- b) aumento delle detrazioni fiscali per lavoro dipendente;
- c) aumento delle detrazioni fiscali per lavoro autonomo ed imprese minori;
- d) detrazioni fiscali per pensionati che abbiano solo redditi di pensione e dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale;
- e) diminuzione dell'aliquota intermedia dal 26,5 al 25,5;

comportano che ai contribuenti destinatari di tali detrazioni resteranno nel bilancio familiare poco o nulla considerando:

- a) l'aumento del prezzo per la benzina;
- b) l'aumento della pressione fiscale esercitata dagli enti locali (purtroppo costretti a ciò dalle ridotte risorse finanziarie trasferite da Roma);
- c) l'aumento delle tariffe dei servizi pubblici: luce, acqua, gas, trasporti, eccetera;
- d) la soppressione di servizi pubblici per mancanza di risorse finanziarie.

Per fare un esempio, quale vantaggio ci sarebbe per le famiglie, a cui sono riconosciute maggiori detrazioni per figli a carico, quando, in caso di necessità di mandare gli infanti all'asilo nido, non c'è disponibilità di posti, essendo le strutture comunali insufficienti?

Anche le misure contenute nell'articolo 35 a tutela della maternità sono discutibili, alla luce del fatto che, a fronte di un contributo minimo e destinato ad una cerchia ristretta di soggetti, permane nel Paese il problema che i generi di prima necessità per l'infanzia hanno costi superiori del 40 o 50 per cento rispetto agli altri paesi dell'Unione monetaria.

Passando al settore delle imprese dobbiamo rilevare la mancanza di una politica di reale diminuzione del prelievo tributario che possa rilanciare gli investimenti e l'occupazione nel Nord.

4. Sicurezza.

È di grande attualità il problema della sicurezza dei cittadini, in seguito agli episodi criminali verificatisi negli ultimi due anni,

soprattutto a danno di chi svolge un'attività commerciale nelle regioni del Nord.

L'aumento della criminalità è innegabilmente correlata alla errata politica dell'immigrazione incontrollata, adottata dalla maggioranza, e che ha consentito l'insediamento nel nostro Paese di clandestini assoldati alla criminalità organizzata.

A questo aggiungiamo l'effetto della «legge Simeone» (Polo della libertà) che consente ai delinquenti di scontare le pene agli arresti domiciliari, anziché in carcere; una legge approvata solo per evitare il carcere agli amici politici coinvolti in «Tangentopoli».

Sembra che la vita di cento cittadini non valga la galera di un solo politico.

Nonostante nel mese di ottobre il Presidente del Consiglio D'Alema abbia dichiarato pubblicamente che il Governo avrebbe adottato provvedimenti urgenti, nella legge finanziaria non si ravvede alcuna norma diretta al finanziamento e potenziamento delle Forze di polizia e della giustizia.

La paura di furti ed aggressioni, oltre a rendere la vita quotidiana ansiosa, rappresenta per i cittadini un costo. Infatti si registrano incrementi nelle vendite di impianti di sicurezza, porte blindate, stipula di assicurazioni contro i furti.

Il Governo stanZIA per la sicurezza risorse finanziarie che sono appena sufficienti a mantenere l'attuale livello di organici delle Forze dell'ordine e non possiede, invece, le risorse per pagare gli affitti delle caserme dei Carabinieri agli enti locali proprietari, i quali non possono così effettuare interventi di ammodernamento.

È una questione annosa, questa degli affitti arretrati delle caserme dei Carabinieri, tanto che il Governo neppure risponde alle molteplici interrogazioni parlamentari rivoltegli per conoscere l'ammontare degli arretrati che si aggirerebbe intorno a qualche centinaia di miliardi di lire.

Diverso è il problema sulla sicurezza nelle aree meridionali.

Qui uno dei problemi principali dell'eterno mancato sviluppo è la presenza di una criminalità organizzata locale (camorra, mafia, sacra corona unita, ndrangheta, ecc.) che quotidianamente taglieggia gli imprenditori: chi non paga il pizzo viene ucciso.

Anche in quest'area negli anni recenti nulla è stato fatto, come nulla viene pianificato in questa legge finanziaria.

5. Politica fiscale e politica sociale.

Chiediamo una revisione della disciplina fiscale e tributaria, affinché la stessa venga «epurata» da una serie di agevolazioni fiscali di tipo sociale.

Tale proposta intende conseguire una maggiore trasparenza sulle politiche sociali adottate.

Con la normativa attuale i benefici e le agevolazioni contenute nei provvedimenti di sostegno a particolari categorie sociali o produttive si sommano alle agevolazioni già esistenti e contenute in provvedimenti

tributari rendendo così difficoltoso o impossibile valutare nel complesso i vantaggi effettivi di cui godono alcune categorie.

Si ritiene che la disciplina tributaria e fiscale debba essere composta da norme uguali per tutti, una base di partenza unitaria, su cui effettuare valutazioni, al fine di concedere, con altre leggi in campo sociale, benefici, sussidi e agevolazioni mirate al sostegno di particolari categorie bisognose.

Questa impostazione renderebbe più semplice anche l'attuazione di politiche locali in campo sociale.

Nel frattempo, i provvedimenti di politica sociale dovrebbero essere catalogati in modo da dare visibilità ai vantaggi realmente concessi in modo da far emergere l'esistenza di eventuali privilegi da abolire.

Si pensi, ad esempio, ai vantaggi delle detrazioni per familiari a carico per una famiglia del Nord ed una famiglia del Sud, a parità di reddito: la famiglia del Sud accumula tale detrazione ad un minor costo per il metano per usi domestici.

È noto, infatti, che nelle regioni del Mezzogiorno le accise sui consumi del gas metano sono quasi dimezzate, rispetto a quelle vigenti nel Nord.

La Lega Nord sta chiedendo da anni l'equiparazione delle accise su tutto il territorio nazionale, richiesta respinta anche quest'anno in sede di discussione della finanziaria in Commissione Bilancio.

Eppure le esigenze di riscaldamento delle famiglie del Nord sono senz'altro superiori per questioni climatiche a quelle delle famiglie residenti nel Sud.

Riteniamo che il mantenimento di tale privilegio sia sintomo di una persistente volontà della maggioranza trasversale meridionale di privilegiare le popolazioni meridionali, a danno dei cittadini del Nord.

6. Previsioni di spesa ed attendibilità delle poste di bilancio.

Il contenimento della spesa pubblica, conseguita dal Governo tramite la presente manovra finanziaria per il 2000, sembra contribuire a conseguire gli obiettivi di riduzione dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione a dei livelli accettabili.

Ma da un esame più approfondito emerge che gli stanziamenti, effettuati nelle unità previsionali di base e destinati ai vari capitoli, in alcuni casi sono insufficienti a fronteggiare gli impegni finanziari, a cui deve far fronte lo Stato.

È il caso da noi rilevato rispetto agli stanziamenti destinati nello stato di previsione della Difesa al pagamento degli affitti dei locali, utilizzati dal Corpo dell'Arma dei carabinieri.

Da informazioni ci risulta che gli enti locali, che hanno locato immobili all'Arma dei carabinieri, non riescono ad ottenere il regolare pagamento degli affitti, per mancanza di stanziamenti sufficienti.

Sospettiamo che non sia l'unico caso nell'ambito dei vari stati di previsioni del bilancio dello Stato.

Un altro caso che intendiamo rilevare è costituito dal mancato stanziamento dei fondi per pagare, agli ex-dipendenti della Cassa per le pen-

sioni ai dipendenti degli enti locali (CPDEL), le rivalutazioni e gli interessi legali sui trattamenti pensionistici, elargiti con ritardo a causa dei rinvii dei decreti di pensionamento.

Eppure i suddetti cittadini hanno ottenuto il riconoscimento del diritto alle somme con sentenza della Corte dei Conti già da alcuni anni.

E cosa dire delle decine di migliaia di pratiche di liquidazione di pensione agli eredi giacenti da anni presso le prefetture; queste ultime non si comprende se rallentano l'evasione delle pratiche su sollecitazione del Governo per mancanza di risorse finanziarie per liquidare le pensioni, o se a causa della mancanza di personale che però non viene assunto per mancanza di soldi.

Il Governo ha considerato queste spese arretrate ed obbligatorie nelle sue previsioni?

Rilievi meritano anche una serie di norme della manovra, da cui non conseguono effetti finanziari di risparmio o di entrate certe, ma solo ipotetiche realizzazioni di introiti, da verificare a consuntivo.

Ad esempio, il contenimento e la razionalizzazione della spesa farmaceutica, le norme sulla dismissione dei beni immobiliari degli enti previdenziali e dello Stato, i fondi istituiti con apporto di beni immobiliari ed, in particolare modo, le riduzioni «aleatorie» che si otterranno con le nuove norme di acquisto di beni e servizi.

Merita un approfondimento la valutazione degli effetti finanziari delle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali e dello Stato, che la relazione tecnica quantifica in lire 4.000 miliardi di maggiori entrate. In realtà, valutando i risultati delle dismissioni effettuate nell'ultimo decennio, si nota che esse sono state realizzate in tempi molto lunghi e con risultati finanziari scarsi. Negli anni 1997 e 1998 sono stati conseguiti risultati rispettivamente di lire 16 e 52 miliardi.

Le suddette dismissioni rappresentano una parte importante della manovra ed il Governo, in caso di fallimento o ritardo dei risultati, non ha previsto soluzioni alternative. Per accelerare il processo delle dismissioni sono state introdotte una serie di deroghe alle norme di contabilità.

Nonostante ciò, se le dismissioni avverranno, come previsto, tramite intermediari, l'introito della dismissione dovrà essere registrato contabilmente come entrata al momento della concreta collocazione dell'immobile sul mercato.

Appare dunque improbabile che nel corso dell'anno 2000 siano dismessi definitivamente immobili per migliaia di miliardi, considerata la nuova normativa da sperimentare ed i problemi di degrado ed abusivismo, che caratterizzano in parte il patrimonio dello Stato, come evidenziato dalla Corte dei Conti in sede di audizione nelle Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato; inoltre, non c'è chiarezza su quali criteri di imputazione per competenza fra i vari esercizi finanziari saranno adottati in merito al periodo di vigenza del contratto di cessione.

Criticabile è anche la destinazione delle risorse delle dismissioni del patrimonio che, rappresentando entrate a carattere straordinario, dovrebbero essere destinate per le norme di contabilità alla diminuzione

del debito pubblico. Invece il Governo le utilizza arbitrariamente per diminuire il disavanzo.

In conclusione, le previsioni di entrata relative alle dismissioni sono «azzardate» e ad alto rischio di realizzazione. Per tale motivo si ritiene che la manovra finanziaria proposta dal Governo per l'anno 2000 sia inattendibile, nel complesso, per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione. Appare probabile che nel corso dell'anno 2000 sarà necessario una integrazione della manovra di circa lire 4.000 miliardi, che preveda nuovi tagli di risorse.

7. Conclusioni

Alla luce dei contenuti di questa legge finanziaria riteniamo che la politica economica che il Governo intende adottare non contiene provvedimenti per il rilancio effettivo dell'economia del Paese ed, in particolare, per il sostegno dell'apparato produttivo del Nord.

Il Governo dovrebbe prendere coscienza della «questione settentrionale» intesa come liberazione del Nord da un continuo depauperamento delle ricchezze prodotte dai cittadini della Padania a vantaggio delle regioni meridionali, assistite da anni dalle forze politiche che comandano a Roma, sostenute da un elettorato meridionale in parte improduttivo ed in parte esposto alle minacce della criminalità organizzata.

Di certo non serve a risollevarne l'economia del Paese prevedere investimenti solo nel Mezzogiorno, anzi bisogna rendersi conto che spendere al Sud in questo modo non significa aiutarlo.

Gli investimenti pubblici al fine di combattere la disoccupazione possono essere considerati uno strumento di politica economica più che ragionevole in un contesto socio-economico «normale».

Possono invece essere inutili o addirittura controproducenti in un contesto in cui gli investimenti pubblici sono decisi sulla base di motivazioni politico-elettorali, piuttosto che sulla base di criteri economici razionali, in un contesto in cui vi sono amministrazioni locali corrotte, nel quale talvolta sono stati riscontrati stretti legami tra la criminalità organizzata e le autorità locali (e anche le autorità centrali), e nel quale i diritti di proprietà non sono garantiti per la presenza della criminalità organizzata e di un sistema giudiziario estremamente lento.

La politica programmata degli investimenti nel Mezzogiorno non consentirà più di attrarre capitali esteri, dato che gli stranieri, liberi di investire in Paesi con un basso costo della manodopera, raramente scelgono il nostro Paese e meno che mai il Sud, dove oltre ad essere necessario istituire le gabbie salariali, esistono i problemi di sicurezza sopra evidenziati.

Gli investimenti esteri nel nostro Paese in percentuale del PIL sono i più bassi d'Europa.

Il nostro Gruppo propone come soluzione per uscire dall'*impasse* economico cambiamenti radicali:

a) nella forma di Stato, per consentire di abbandonare il modello centralista;

- b) nel mercato del lavoro, puntando sulla flessibilità e sul *part-time*;
- c) nel sistema pensionistico, eliminando i privilegi ancora esistenti;
- d) nella gestione delle risorse finanziarie, introducendo il federalismo fiscale;
- e) nella struttura dell'apparato burocratico statale, riducendo l'eccessiva frammentazione delle competenze.

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 quadriennio 2000-2003, sicuramente il Paese non sarà più in grado di riallinearsi ai *partners* europei e competere sul mercato internazionale.

Se con l'entrata del Paese nell'Unione europea si è evitata la secessione, si è anche affossata definitivamente l'economia domestica.

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.

È giunto pertanto il momento di creare un apposito «*Ministero per la questione settentrionale*» in quanto gli obiettivi programmatici non devono essere rivolti unicamente ad adottare semplici correzioni dei parametri di Maastricht, ma devono essere diretti ad un effettivo rilancio dell'economia del Nord.

Il Ministro per la questione settentrionale si occuperà di avviare tutte le iniziative e tutte le procedure legislative, amministrative, fiscali, finanziarie per rispondere alle esigenze del Nord.

Un primo passo verso l'obiettivo di avere strutture burocratiche, infrastrutture e servizi degni di un popolo civile.

ROSSI e MORO, relatori di minoranza

