

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1072-A-quater
N. 1072-bis-A-quater
N. 1364-A-quater

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE
(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 31 ottobre 1994

(Relatore: **D'AIMMO**, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(**DINI**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**PAGLIARINI**)

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995
e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997

Presentato il 30 luglio 1994

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(**DINI**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**PAGLIARINI**)

E CON IL MINISTRO DELLE FINANZE
(**TREMONTI**)

Presentato il 30 settembre 1994

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995)

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il progetto di legge finanziaria viene presentato in un momento particolarmente critico per l'economia italiana.

Infatti, se da un lato vi sono diffusi segnali di ripresa economica (che peraltro sono presenti in modo molto difforme sia a livello settoriale che territoriale), dall'altro si registra una situazione di grande incertezza sui mercati finanziari, con la percezione di un progressivo accentuarsi del « rischio Italia ».

La ripresa economica è dovuta in larga misura all'evoluzione del contesto internazionale ed agli effetti della svalutazione della lira. Ha inciso positivamente l'azione di risanamento predisposta dai due precedenti governi, che ha consentito alle imprese di sfruttare nuove opportunità. Ma permane il rischio che l'incipiente ripresa e il soddisfacente andamento dell'economia reale siano contrastati da un contesto di politica economica non adeguato, con possibile ripresa dell'inflazione, costo eccessivo del denaro, ecc. E non bisogna dimenticare l'esigenza di far sì che la ripresa economica riguardi tutto il territorio nazionale e tutti i settori, e non sia, invece, causa involontaria di una accentuazione degli squilibri. Anche da questo punto di vista è richiesta una politica economica particolarmente mirata ed efficace. È opportuno insistere anche sul

fatto che dovrà essere molto meglio raccordata con gli orientamenti prevalenti presso gli altri principali partner europei e presso la stessa Unione Europea.

La sfiducia che i mercati finanziari manifestano è chiaramente evidenziata da un aumento dei margini (*spread*) tra i tassi interni e quelli internazionali.

Da aprile/maggio essi, infatti, sono praticamente raddoppiati nei confronti di monete forti quali marco e dollaro, passando da poco più di due punti percentuali a quasi cinque.

Oggi persino la moneta inglese e quella spagnola sono più stimate della nostra e vantano margini di 3,5 e 1,5 punti percentuali. Come dire che il Regno Unito risparmierebbe su un debito pubblico pari al nostro 70.000 miliardi all'anno e la Spagna 30.000!

Le cause di ciò risiedono nella scarsa credibilità della conduzione della politica economica da parte del Governo negli sforzi di risanamento che appaiono poco convincenti, nel timore che si inneschi il circolo vizioso inflazione-svalutazione, e quindi, in definitiva in un accentuarsi del « rischio Italia », per cui si richiede un premio in termini di maggiori tassi di interesse.

La presentazione del progetto di Legge Finanziaria non ha assolutamente rimosso le perplessità sopra elencate. Al contrario, la situazione è andata peggiorando, e

quindi la conclusione è che il giudizio degli operatori economici sulla manovra proposta non è certo positivo, perlomeno a giudicare dai loro comportamenti effettivi sui mercati.

II

A questo punto, sembra opportuno illustrare alcune perplessità più puntuali come pure delle chiavi interpretative di carattere generale, da cui deriva un giudizio severo, sia sul piano economico che su quello politico, circa la manovra proposta dal Governo.

1. L'aumento più che proporzionale dei tassi di interesse italiani rispetto a quelli internazionali non è tenuto in debito conto dalla legge finanziaria. La conseguenza è una sottostima degli oneri del servizio del debito pubblico per il 1995, che lo stesso Governatore della Banca d'Italia ha quantificato alla Camera il 18 ottobre scorso in almeno 15.000 miliardi.

Un riflesso negativo si avrà anche sui conti del 1994, e il Governo non ha sinora indicato le modalità per farvi fronte.

Giova sottolineare come ogni punto percentuale in più nei tassi italiani dovuto ai motivi sopra illustrati, comporta un onere su base annua di 15-20.000 miliardi.

Ne consegue che un serio tentativo di recuperare credibilità produrrebbe benefici per la finanza pubblica di notevole ampiezza nella linea, per altro seguita con successo dal Governo Ciampi.

L'aggravarsi dello *spread* registrato dall'attuale Governo raggiunge (in termini di aggravio su base annua per la finanza pubblica) un valore che si avvicina a quello dell'intera manovra proposta!

2. Già si è accennato ad un importante fattore di aumento della spesa corrente (per interesse) a carico del 1994. Altri aumenti di spesa verranno registrati a consuntivo a causa di vari provvedimenti proposti dal Governo, mentre gli ultimi dati relativi all'andamento delle entrate mostrano l'emergere di ulteriori voragini

nella finanza pubblica, non tutte imputabili all'andamento congiunturale.

Infatti, l'annuncio di condono e di modifiche nel sistema fiscale ha certamente prodotto anche l'effetto negativo di comportamenti meno rigorosi da parti dei contribuenti, con un allargamento dei gravi fenomeni di evasione che già affliggono il nostro paese.

Le misure sinora non annunciate da parte del Governo su come far fronte a tali problemi relativi al 1994, rappresentano un'ulteriore incognita relativa alla manovra proposta.

3. Inoltre, non è dato sapere come il Governo intenda far fronte a talune sopravvenienze passive di carattere *una tantum* (con effetti che perdurano nel tempo), tra cui in primo luogo il debito dell'INPS, a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale, quantificato nell'ordine di 30.000 miliardi.

È come se ci si fosse dimenticati di tale problema che, invece, rappresenta una mina vagante per la finanza pubblica oltre a rappresentare un preciso obbligo nei confronti dei cittadini bisognosi.

4. Un ulteriore motivo di perplessità scaturisce dalla mancanza di indicazioni per gli anni 1996-1997.

Non è assolutamente dato sapere quali fonti di entrata sostituiranno quelle proposte per il 1995 che hanno carattere *una tantum*, né come il Governo intenda proporre la riforma del sistema fiscale, dopo aver proceduto a demolire buona parte di quello attuale.

Inoltre, non è dato sapere quali altre riduzioni delle spese potranno portare il loro a totale a 44.000 miliardi nel 1996 e a 56.000 miliardi nel 1997, come indicato dal DPEF.

III

La manovra proposta dal Governo si basa su alcuni capisaldi. Sul fronte dei tagli della spesa si vengono a colpire fasce sociali deboli e bisognose, tramite le azioni

previste nel campo della previdenza e della sanità, su cui il PPI ha avuto modo di manifestare in altri documenti la propria posizione.

In aggiunta, il Governo ha imboccato tale strada nel modo peggiore, sottraendosi ad un serio confronto con le categorie interessate. Il risultato è stato un acuirsi delle tensioni sociali e anche questo fatto è percepito dagli osservatori come ulteriore sintomo dell'accentuarsi del « rischio Italia ».

Nel merito (è una manovra iniqua) e nel metodo (non vi è stata la ricerca di un adeguato consenso politico) si tratta, quindi, di un approccio altamente criticabile.

Sul piano delle entrate, la strada scelta dal Governo solleva dubbi seri sulla sua validità.

È stato da molti sottolineato come si tratti di previsioni aleatorie nell'ammon-tare, e con riflessi solo *una tantum* sulla finanza pubblica.

Tra esse la più cospicua è rappresentata dal condono fiscale.

Nel DPEF l'evasione fiscale è quantificata in 100.000 miliardi annui. Accettando per ipotesi come realistica tale cifra (ma il ragionamento cambierebbe di poco anche con cifre inferiori), si può dedurre che il condono riguarda con riferimento ai cinque anni in cui possono essere effettuati accertamenti, mancate entrate dello Stato per 500.000 miliardi di sole imposte (un quarto dell'attuale debito pubblico!), a parte multe e soprattasse.

A fronte di ciò i meccanismi del condono fiscale prevedono un'entrata di 12.000 miliardi, che è pari a circa il 2,5 per cento delle mancate entrate (pur tralasciando multe e soprattasse).

Si tratta di un dato che rammenta più la gestione di un concordato fallimentare che quella di una finanza pubblica ben condotta.

Lo Stato deliberatamente rinuncia a taluni potenziali crediti per una cifra irrisoria, attuando così un plateale tentativo di *captatio benevolentiae* delle categorie beneficiarie del provvedimento fiscale a sca-

pito di ogni seria tutela dell'interesse collettivo.

Risulta chiaro il sistema di scelte attuato dal Governo, una sorta di « patto sociale » per legare a sé il mondo delle imprese, del lavoro autonomo, delle attività professionali, incaricando il costo sulle categorie che non interessano in tale strategia, e cioè i lavoratori, i pensionati, nonché taluni settori particolarmente colpiti da tale manovra come l'agricoltura e il mondo della cooperazione.

Il patto stretto tra il Governo e talune categorie, a parte il giudizio che se ne può dare sul piano politico, non merita un giudizio positivo neanche sul piano economico, e viola palesemente l'articolo 53 della Costituzione che prevede: « Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva ».

Dal punto di vista economico, la strategia perseguita dal Governo altera profondamente la distribuzione del reddito, e quindi la capacità dei cittadini-consumatori innescando una tendenziale modifica dei consumi. Vi è quindi da chiedersi se tale effetto sia nell'interesse del sistema produttivo italiano, che deve poter contare anche su un solido mercato interno comprendente beni e servizi tipici dei consumi di massa, e non limitato ai soli beni di lusso.

Inoltre l'ipotesi di una pace fiscale duratura con le categorie privilegiate dal patto sociale del Governo non pare sostenibile a lungo. Non è infatti immaginabile che la gran parte del carico fiscale possa gravare con risultati soddisfacenti dal punto di vista delle entrate solo sulle classi più deboli. Da un lato, occorrerà ricercare ulteriori fonti di entrate anche presso quelle categorie che oggi potrebbero percepire una sorta di esenzione rispetto agli obblighi fiscali, mentre dall'altro, vi è la concreta possibilità che vengano ad innescarsi rivendicazioni salariali da parte di coloro su cui maggiormente grava il carico fiscale.

La strategia perseguita può, quindi, rivelarsi un vero boomerang dal punto di vista economico e colpire duramente quei

ceti che oggi pensano di essere privilegiati. L'ingiustizia della manovra del Governo non risiede, quindi, solo nei tagli alla spesa che colpiscono le categorie più deboli (previdenza e sanità). Essa risulta ulteriormente esasperata per i privilegi fiscali che introduce, grazie ad una sorta di patteggiamento tra Governo e talune categorie, con effetti pesantemente negativi sul piano dell'equità fiscale e della distribuzione dei redditi.

IV

I molti dubbi sopra sollevati portano a richiedere quale condizione indispensabile per un giudizio definitivo sulla manovra proposta e la sottostante strategia di politica economica e finanziaria, la definizione delle linee guida di politica fiscale del Governo e lo sviluppo della manovra su un arco triennale al fine di avere elementi sufficienti per valutare l'adeguatezza.

Da alcune parti si ipotizza — anche per le carenze sottolineate all'inizio — l'ineluttabilità di una manovra correttiva entro la primavera del 1995.

Tale differimento non può che alimentare ulteriormente l'incertezza e il percepito « rischio Italia ».

Una manovra correttiva da subito (sia con riferimento a maggiori entrate che ad ulteriori tagli di spesa) risulterebbe certamente meno onerosa rispetto ad una differita di qualche mese.

Naturalmente, spetta al governo avanzare proposte — anche in termini di maggiori e/o nuove entrate — per far fronte ai problemi sopra descritti. Il PPI non può che cercare di evidenziare nel modo più chiaro possibile le carenze più importanti e nel contempo suggerire alcuni miglioramenti indifferibili, come ha fatto attraverso gli emendamenti alla legge finanziaria presentati alla Commissione Bilancio e riproposti per l'esame in aula. Essi hanno lo scopo di suggerire miglioramenti per alcuni ambiti particolarmente colpiti, come:

1) La famiglia: (tramite la proposta relativa agli assegni familiari ed agli sgravi di imposta per i familiari a carico).

Il gruppo del PPI ritiene, però, fortemente iniquo il ricorso alla limitazione del *fiscal drag* per finanziare la politica della famiglia che è sostanzialmente scomparsa dall'agenda politica.

2) La previdenza: tramite miglioramenti rispetto alle proposte di Governo e della maggioranza. Occorre mettere in evidenza, comunque, l'assenza di precise risposte sul problema qualificante della previdenza integrativa mediante l'utilizzazione del TFR (trattamento di fine rapporto) prevalentemente nei fondi pensione.

3) Le aree depresse: il programma del Governo in materia non prende in considerazione né tantomeno prevede un potenziamento dei meccanismi di spesa dei fondi dal CIPE per le aree depresse.

A tal proposito gli emendamenti presentati dal PPI sono rivolti a:

a) prevedere un meccanismo finanziario e amministrativo che consenta ai soggetti interessati l'accesso ai prestiti previsti ex legge n. 415 del 1992 e n. 32 del 1992, sì da garantire la realizzazione dei programmi già approvati (cfr. emendamento all'articolo 31 che prevede l'aggiunta dell'articolo 31-bis);

b) prevede la possibilità per le regioni di richiedere agli istituti di credito prefinanziamenti (di durata non superiore a 24 mesi) da vincolarsi all'esecuzione delle opere inserite nel quadro comunitario di sostegno (cfr. emendamento all'articolo 31 che prevede l'aggiunta dell'articolo 31-ter);

c) prevedere per quelle opere pubbliche la cui realizzazione consenta la creazione di un flusso di cassa, la possibilità di concedere ai privati la compartecipazione, offrendo in cambio — una volta ultimate dette opere — un diritto di gestione a termine (cfr. emendamento all'articolo 31 che prevede l'aggiunta dell'articolo 31-quarter). Il gruppo del PPI intende reiterare gli emendamenti per il potenziamento della spesa con la mobilitazione di tutte le possibili energie e risorse per le aree depresse nel provvedimento di legge cosiddetto « scollegato », utilizzando il maxi emendamento del Governo.

4) L'agricoltura: nella proposta del Governo ha subito una dura penalizzazione quantitativa e qualitativa con una notevole riduzione della spesa ed un forte aumento dei prelievi attraverso la rivalutazione delle rendite dei terreni del demanio e del patrimonio dello Stato, l'aumento dei canoni per la concessione dei terreni e delle acque pubbliche. Il Governo ha mancato le aspettative di una centralità per l'agricoltura lasciando prevalere quella concezione marginale che doveva essere evitata. L'agricoltura ha avuto il trattamento che si riserva agli « sprechi », mentre dovremmo creare le condizioni per ridare all'agricoltura nuova competitività, nonostante i vincoli esterni derivanti da accordi internazionali. L'esito finale è di grande vuoto politico e di negazione della riforma conseguente al referendum sul MAF che riordinava i ruoli tra Stato e regioni. Il gruppo del PPI d'intesa con altri gruppi dell'opposizione, ha ritenuto di ripristinare le risorse finanziarie necessarie per una politica di sviluppo destinato al settore agricolo, per intero, i fondi che saranno recuperati con il consono previdenziale ed assistenziale nei confronti dello SCAU.

Sul piano qualitativo sono stati lasciati scoperti interventi essenziali come la proprietà contadina, il fondo bieticolo-saccarifero, la cooperazione e la ricerca, mentre sono stati dimezzati i consorzi anti grandine e l'irrigazione. È stata totalmente trascurata l'agricoltura « territoriale ». Nessuna attenzione si riscontra per le finalità della legge n. 97 sulla montagna.

Prima di concludere è necessario sottolineare un ulteriore importantissimo elemento di preoccupazione: questa manovra non solo ci allontana ulteriormente dall'Europa per la strategia economica e so-

ciale perseguita, ma trascura anche l'esigenza di agganciare l'Italia saldamente alle tematiche di fondo che caratterizzano l'operatività ed il dibattito presso l'UE.

Il tema delle aree depresse, ad esempio, richiede anche strumenti finanziari statali per consentire ai beneficiari più bisognosi di poter accedere alle provvidenze comunitarie. I problemi dell'agricoltura italiana devono essere meglio inseriti nel divenire della politica agricola comune.

Mentre in Italia si penalizzano le cooperative, l'UE vara un programma per il loro sostegno, quale fattore fondamentale sul piano economico e sociale. Il libro bianco di Delors prevede investimenti infrastrutturali (le reti di trasporto, energetiche e telematiche) per migliorare la competitività delle industrie, di cui non vi è traccia nei propositi del Governo. Inoltre tale fondamentale documento approvato dal Consiglio europeo (e quindi anche dal Governo italiano) delinea un nuovo approccio al problema del costo del lavoro, al fine di migliorare la competitività internazionale del sistema produttivo europeo, con la proposta di spostare sulla fiscalità generale (tramite nuove imposte ad esempio sull'uso delle risorse naturali non rinnovabili) parte del finanziamento dei sistemi previdenziali e di sicurezza sociale. Infine i provvedimenti punitivi per l'istruzione e la ricerca sono in aperto conflitto con gli orientamenti di politica industriale proposti dalla commissione europea a metà settembre (rapporto Barge-mann), dove si insiste su rinnovati sforzi nel campo della ricerca e della formazione quale strategia di rilancio della competitività.

D'AIMMO, Relatore di minoranza.

