SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2157-A-*ter*

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE TAMPONI)

Comunicata alla Presidenza il 6 novembre 1995

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Misure di razionalizzazione della finanza pubblica

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro
dal Ministro del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze
di concerto col Ministro dell'interno
col Ministro della difesa
col Ministro della pubblica istruzione
col Ministro della sanità
col Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica
e col Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1995

NONCHÈ SUL

Voto (n. 42) della Regione Piemonte attinente
al suddetto disegno di legge

TIPOGRAFIA DEL SENATO (3500)

ONOREVOLI SENATORI. – La manovra contiene alcuni elementi che pesano sul percorso del superamento futuro del disavanzo pubblico rendendo questo percorso quanto mai incerto.

La scelta di attuare la manovra in due tempi, predisporre una finanziaria «a rate» o a «tappe» come qualcuno la ha definita, ha un valore positivo se si propone di superare gli effetti inflazionistici che la stessa può produrre, ma allo stesso tempo, contrasta con l'ipotesi contenuta nella stessa manovra di un andamento favorevole della inflazione assunta a base dei calcoli per il 1996. ciò anche in vista dei rinnovi contrattuali nel settore privato che non potranno non risentire delle concessioni normalmente accordate sui pubblici salari. Ci saranno certamente due distinte trattative con le parti sociali e aumenteranno le incertezze sui contenuti dei rispettivi accordi e quindi sull'impatto inflazionistico della seconda «manovrina» che. come annunciato, dovrebbe colpire benzina, tabacchi, alcoolici, eccetera.

Appare eccessivamente ottimistico ipotizzare il recupero di circa 5.000 miliardi dalla lotta all'evasione fiscale attraverso l'accertamento induttivo (attuato per di più in forma non dissimile da quelle previste attualmente) e l'introduzione di incentivazioni ai dipendenti dell'Amministrazione finanziaria.

Il rinvio di parte della manovra sull'entrata e l'attivazione dei 5.000 miliardi in capo alla lotta all'evasione riducono di fatto la pórtata dell'attuale provvedimento inducendo molti a definire lo stesso un provvedimento «leggero».

La previsione del calo dei rendimenti dei BOT a 12 mesi prevista nel D.P.E.F. pari all'8,5 per cento entro il 1996 sembra tutt'altro che certa, come si può desumere anche dall'andamento delle aste degli ultimi tempi ed è connessa con l'andamento dell'inflazione che sarà sicuramente influenzata dalla manovra o, come si vuole chiamare, dalla manovrina.

Gli andamenti dell'inflazione e dei tassi di interesse saranno influenzati negativamente dalla incertezza di una campagna elettorale che si annuncia nei prossimi mesi e dalla concomitante stagione di rinnovi contrattuali nel pubblico impiego e nel settore privato.

Ma, anche se una riduzione dei tassi pari al 1,5 per cento dovesse verificarsi secondo la previsione nel 1996 non possiamo dimenticare che questa non avrebbe effetto su tutto l'ammontare del debito pubblico ma solo sulle nuove emissioni e sulle quote di rinnovo dell'intero ammontare del debito.

L'obiettivo del raggiungimento di un fabbisogno di 109.400 miliardi per il 1996 pari al 5,84 per cento del PIL sembra quanto mai incerto sì da influenzare negativamente le previsioni per il biennio successivo che dovrebbe concludersi nel 1998 con 63.100 miliardi pari al 3,01 per cento del PIL così come previsto dai parametri U.E.

Basti a questo proposito ripetere, come faceva qualcuno dall'altro lato di quest'Aula, lo scorso anno, che ogni punto percentuale in più del

rendimento degli interessi del debito pubblico incide per 18.000 miliardi di maggiori oneri per lo Stato, cioè l'intera revisione della manovra sulle entrate. Se poi consideriamo che il Governo prevede per la manovra aggiuntiva 5.285 miliardi, per i proventi derivanti dalla lotta all'evasione 4.987 miliardi, per quelli derivanti dalle iniziative contro l'elusione 350 miliardi e per quelli collegati all'espansione dei proventi del lotto e delle lotterie 2.200 miliardi, non possiamo far finta di non capire che si tratta di elementi ad altissimo tasso di aleatorietà.

Per questo, la manovra finanziaria complessiva potrebbe portare nel medio periodo anzichè ad una riduzione ad una crescita dei tassi tale da vanificare gran parte della manovra finanziaria per il 1996 e quindi per le previsioni per il biennio successivo.

Non possiamo condividere la certezza con cui il Governo esclude la possibilità di una manovra *bis* perchè anche le previsioni fatte da altre autorevolissime fonti non possono passare inosservate. Questo senza che il nostro atteggiamento possa essere interpretato come un'apriori-stica scelta di campo tra due scuole economiche o tra due livelli istituzionali quali quello governativo e quello posto in capo a chi dirige la politica monetaria.

La nostra posizione deriva dall'analisi dei dati e dalla valutazione dell'andamento dell'economia del nostro Paese.

Da un Governo nato come «Governo tecnico» avremmo aspettato una finanziaria più autorevole, più coraggiosa, più attenta a concludere quel circuito «virtuoso» spesso richiamato dal Presidente Dini.

Ciò che contestiamo non è un accordo preventivo, (come da alcune parti si dice), con le parti sociali, ma l'accordo preventivo solo con alcune di esse. Avremmo preferito che il regime della concertazione per il quale l'anno scorso ci siamo battuti in occasione dell'emergenza previdenziale, fosse esteso anche quest'anno ad un coinvolgimento nella predisposizione della manovra finanziaria di quante più parti sociali possibili. Questo non per porre sullo stesso piano tutte le parti sociali con una sorta di «*par condicio*» rappresentativa ma perchè da un «Governo tecnico» questo ci si poteva aspettare.

In questi giorni notiamo pure come la parte sociale che ha concorso a questa sorta di concertazione, che prima sembrava pienamente soddisfatta della manovra, avanzi qualche perplessità. Ciò ci convince che le nostre preoccupazioni siano quanto mai attuali anche per altri. L'andamento dell'economia nel 1994 ha dimostrato come fosse stata avviata la ripresa dell'economia, la crescita in termini reali del PIL (+ 2,2 per cento) rispetto alla caduta registrata nel 1993 (– 2,3 per cento). Abbiamo verificato come questa ripresa fosse influenzata in particolare dall'andamento delle esportazioni, dall'espansione dei consumi e dalla ricostituzione delle scorte.

Anche sul fronte dell'occupazione ci sono stati dati positivi nel 1994 con la diminuzione del ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni ma ciò non ha prodotto aumenti in termini di unità di lavoro e riduzione nel tasso di disoccupazione. È stato osservato dai più come, invece, abbia avuto una conseguenza positiva il contenimento dell'espansione dei salari entro il tasso di inflazione programmato ribadendo, se ancora ce ne fosse bisogno, la grande valenza positiva della politica dei redditi. I dati di riferimento sull'indice di produttività che ci sono stati offerti ultima-

mente anche rispetto a quelli di altri paesi hanno dimostrato la capacità del nostro sistema a rispondere all'esigenza di un aumento della produttività che ha influito sulla positiva riduzione del costo di lavoro per unità di prodotto. Le imprese, soprattutto quelle proiettate verso sbocchi internazionali hanno utilizzato i vantaggi derivanti dal rapporto dei cambi, hanno aumentato il mercato e la produzione. Ma dobbiamo ricordare che la realtà italiana per il 1994 non è espressa omogeneamente da questi dati perchè la realtà produttiva ed economica del Paese ha evidenziato un'ulteriore divaricazione tra le zone del Paese e in particolare tra il Nord ed il Sud. Anche per il 1995 che si sta chiudendo abbiamo dei dati che continuano a rappresentare il *trend* positivo già verificatosi alla fine del 1994 con una forte espansione delle esportazioni (più 9,4 per cento) una espansione del mercato interno, una ulteriore crescita del PIL (più 3 per cento). La conseguente positività del saldo della bilancia dei pagamenti è un elemento positivo che ci proietta certamente verso l'obiettivo dell'azzeramento del debito estero nell'arco di un breve periodo, ma che non ci deve far dimenticare il permanere nel 1995, di un'indubbia e preoccupante disparità sul piano dei settori e sul piano territoriale di questa crescita.

Si prevede, infatti una diminuzione del tasso di disoccupazione sul piano nazionale, ma non si può tacere sull'andamento crescente del livello di tassi di disoccupazione di alcune regioni come la Sardegna, la Calabria, la Campania, la Sicilia.

L'impatto positivo sul livello degli investimenti prodotto dall'introduzione di norme quali la cosiddetta «Tremonti» ha dimostrato anche qui la divaricazione tra risultati in alcune aree del Paese rispetto ad altre aree del Paese. Il venir meno della defiscalizzazione degli oneri sociali e la riduzione degli oneri contributivi a seguito dell'accordo Pagliarini-U.E. hanno reso ancora più difficili l'insediamento di attività produttive nel Mezzogiorno del Paese e le possibilità di un suo sviluppo. Il ritardo nell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione e quello nell'avvio della ripresa delle opere infrastrutturali, seppure contrastato da ottime iniziative legislative, nonchè l'attesa della definizione dei nuovi parametri che rendono possibili le nuove direttive comunitarie sugli aiuti statali alle imprese, la mancata emanazione di regolamenti attuativi, quali quello che renderebbe attuabili i provvedimenti di legge atti a favorire il «*project financing*», hanno contribuito a rendere comunque più difficile la ripresa economica.

Secondo alcuni anche la riforma del sistema pensionistico non darà il risultato preventivato, eppure i risparmi posti in campo dalle categorie deboli come i pensionati sono stati quantificati in ben 4.000 miliardi in questa finanziaria.

Per tutto questo non siamo convinti che la manovra presentata dal Governo si ponga in linea con le condizioni indicate dal Trattato di Maastricht per il rientro degli accordi di cambio dell'Unione Europea.

Infatti rimangono ancora alte le differenze tra il nostro tasso di inflazione e la media dei tre paesi U.E. con i migliori risultati, tra il rapporto del disavanzo pubblico e il PIL del nostro Paese e il rapporto medio negli altri paesi dell'Unione Europea, così come rimane alto il rapporto tra debito pubblico e PIL nel nostro Paese rispetto alla media degli altri paesi U.E..

Sappiamo che alcuni di questi parametri non potranno certamente essere migliorati in maniera significativa se non in un lunghissimo periodo (debito pubblico/PIL), ma su altri le previsioni dovrebbero essere coincidenti con quelle indicate dal Trattato di Maastricht, altrimenti anche per noi riprenderebbe corpo lo spettro dell'Europa a due velocità e della possibilità che la nostra collocazione non sia tra quei paesi che saranno inseriti nella prima velocità.

Ecco perchè anche il rientro della lira nello SME è da molti ritenuto un fattore da riconsiderare e non una certezza. Se questo dovesse capitare sappiamo già che livello dei tassi di interesse e il livello dei cambi della nostra moneta non potranno spostarsi su basi positive per la nostra finanza pubblica.

Abbiamo visto quanto nel 1994 ha inciso il controvalore del debito in valuta estera per effetto dell'andamento del tasso dei cambi (più 3.200 miliardi), come abbia inciso l'aumento degli scarti di emissione passati dai 1.361 miliardi del 1993 ai 9.751 miliardi nel 1994. Tutti dati che hanno fatto lievitare il rapporto debito pubblico-PIL oltre all'ampliamento dovuto al maggior finanziamento del fabbisogno.

Anche per questo ci aspettavamo una finanziaria più »rigorosa», un atteggiamento più coraggioso del Governo tecnico che avesse la capacità di affrancarsi dalle pressioni politiche e dalla tentazione di essere più accondiscendente con una parte sociale piuttosto che con altre, che sapesse indicare un futuro meno roseo per adeguare la manovra alla realtà ipotizzabile anche se meno auspicabile.

Pensavamo che il coraggio avuto dal Governo Dini nel proporre la prima manovra, dopo il suo insediamento fosse non solo auspicabile ma ripetibile. La manovra che doveva essere, nelle previsioni del Governo, in linea con le indicazioni del D.P.E.F. avrebbe, dovuto essere ripartita, secondo le dichiarazioni dello stesso Governo, in maniera uguale tra minori spese e maggiori entrate, invece è significativo lo scarto di circa 4,70 punti percentuali tra minori spese e maggiori entrate, che finiranno inevitabilmente per gravare sui cittadini.

Abbiamo proposto, insieme agli altri gruppi del Polo, che il rapporto fosse rispettivamente del 60 e del 40 per cento, perchè siamo convinti che la politica della riduzione della spesa debba prevalere rispetto a quella dell'ampliamento delle entrate che non può avvenire se non con l'ampliamento dell'imposizione.

Abbiamo anche tentato di coprire la nostra contromanovra riservata a pochi significativi emendamenti riguardanti aspetti di assoluta rilevanza sociale ed economica con il ricorso al principio della riduzione della spesa che già era stato positivamente utilizzato dallo stesso governo Dini nella sua citata manovra immediatamente successiva al suo insediamento. Infatti quella manovra di 21.000 miliardi per il 1995 e di 23.000 miliardi per il biennio successivo aveva scelto il criterio dei tagli alla spesa indicando per esempio 5.500 miliardi per il blocco degli impegni di spese non obbligatorie, per la riduzione delle principali voci dei ministeri, per la decurtazione dei fondi speciali ed altro.

Abbiamo fatto questa proposta con convinzione ed anche nella valutazione che un'altra metodologia di copertura dei nostri emendamenti avrebbe comportato la contemporanea riduzione di previsione di spese per alcuni settori che non avremmo e non vorremmo comprimere.

La manovra a che esce dalla Commissione è comunque diversa da quella che era stata presentata dal Governo.

Le nostre e le altre indicazioni sulla necessità di correggere alcuni dati negativi sono state comunque accolte anche se nella tecnicità della discussione degli emendamenti, può apparire che il Governo e la maggioranza abbiano contemporaneamente svolto quel ruolo che è proprio delle forze di opposizione.

Ciò che interessa è comunque il risultato. Il risultato è certamente positivo anche se non soddisfacente.

Nel collegato sono state corrette alcune distorsioni quali come quelle contenute nell'articolo 1, nel quale è stata recepita una nostra precisa richiesta relativa all'obbligo attribuito al Governo di presentare unitamente al D.P.E.F. una relazione programmatica e previsionale sugli investimenti pubblici con particolare riguardo alle opere pubbliche infrastrutturali, è stato stralciato l'articolo 3 relativo alla vigilanza antincendi Aeroporti e Porti, è stato cassato il comma 2 dell'articolo 4 relativo alla situazione dei ticket per le prestazioni di pronto soccorso, è stato soppresso l'articolo 5 che disciplinava in maniera inaccettabile l'indennità per i minorati civili; è stato modificato l'articolo 6 relativo all'integrazione salariale e al lavoro straordinario con particolare riferimento al trattamento dei lavoratori agricoli; sulla scuola sono state recepite le giuste ragioni dei diversi criteri della razionalizzazione delle reti scolastiche per aree e per condizioni di particolare disagio personale; è stato introdotto un fondo rotativo per la progettualità; sono stati migliorati contenuti dell'articolo 15; sono state riconosciute le ragioni nel settore del commercio e del turismo con la riformulazione del nuovo articolo 18; è stato migliorato il contenuto dell'articolo 16 relativo al trasferimento di funzioni alle Regioni e al riordino dei Ministeri con particolare riguardo ad alcuni settori come i trasporti; è stato migliorato il contenuto dell'articolo 17 relativo alla soppressione dei trasferimenti erariali alle Regioni. L'articolo 19 relativo al tributo speciale per il deposito di discarica dei rifiuti è diventato meno punitivo per particolari settori e quindi più attuabile. È stato differito di un anno il termine per la revisione del Catasto e per la partecipazione dei Comuni al procedimento della determinazione dell'imponibile ai fini dell'ICI. È stato migliorato l'articolo 23 relativo alla TOSAP. È stato migliorato l'articolo 28, relativamente ad interventi a sostegno delle aree depresse, dando una proroga di qualche mese alle agevolazioni previste dalla «Tremonti» per le imprese delle aree non depresse. È stato introdotto un nuovo articolo sulla delegificazione in materia di adempimenti tributari.

Tutto ciò anche in forza dell'azione esercitata dal nostro Gruppo unitamente a quella già citata degli altri gruppi del Polo.

Ma ciò che non è stato fatto secondo noi è ancora di più rispetto alle modifiche che abbiamo citato.

In particolare non ci soddisfano le scelte in materia di contributi all'editoria, al nuovo sistema di imposizione per le discariche, alla nuova disciplina dello smaltimento dei rifiuti, a quello della TOSAP, della detassazione delle perdite bancarie, la proroga della patrimoniale e l'aggravio delle imposte che gravano complessivamente sulla casa (ipotecaria, catastale, maggiorazione aliquote IVA) che rendono quanto mai problematico questo settore.

Ciò che ci sembra particolarmente insufficiente e che segnaliamo con forza ripresentando gli emendamenti è la mancanza di una giusta attenzione ai problemi della scuola, della equiparazione del trattamento fiscale delle spese delle famiglie per la frequenza scolastica, dell'ampliamento della «Tremonti», dell'intervento per la riduzione della forbice dei tassi praticata a carico delle imprese del Mezzogiorno, dell'intervento per agevolare tariffe differenziate nei trasporti a favore delle persone e delle merci delle aree depresse, in linea con l'obiettivo di ridurre la discontinuità territoriale.

Le nostre proposte su queste materie sono state precise e responsabili, come responsabile era la previsione di copertura in capo alla riduzione delle spese nette da finanziare.

Per altre materie il Governo ha saputo trovare altre coperture, per queste non vi ha neppure provato!

Per questo e per tutti i motivi che abbiamo detto in Commissione abbiamo votato contro la proposta di riferire positivamente attribuita al relatore.

Abbiamo detto anche nei documenti approvati dagli organi del nostro Partito che la finanziaria 1996 doveva essere formulata in ragione di pochi ed essenziali obiettivi che per noi rimangono:

il risanamento della finanza pubblica;

il permanere delle irrinunciabile aggancio all'Europa;

l'ampliamento di una autonoma politica per la famiglia e per la scuola;

il mantenimento di una particolare politica del Mezzogiorno;

l'ampliamento dei livelli degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alla infrastrutturazione delle regioni meno infrastrutturate del Paese e degli reinvestimenti privati;

la lotta alla disoccupazione con particolare riguardo a quella giovanile e a quella endemica di alcune zone del del Paese.

Ci auguriamo che dalla discussione in Aula possano venire elementi positivi che migliorino il contenuto di questa finanziaria in merito a queste nostre priorità.

TAMPONI, *relatore*