CAMERA DEI DEPUTATI N 2259-A

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(Relatore **GORIA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(FORLANI)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(REVIGLIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(LA MALFA)

E COL MINISTRO DEL TESORO

(ANDREATTA)

Presentato il 14 gennaio 1981

Conversione in legge del decreto-legge 13 gennaio 1981, n. 8, recante diminuzioni dell'imposta di fabbricazione su alcuni prodotti petroliferi

Presentata alla Presidenza il 12 febbraio 1981

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'11 dicembre 1980 il Governo emano il decreto-legge n 827 che, al fine di reperire risorse da utilizzare per gli interventi nella zone meridionali colpite dal sisma, elevava l'imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi

Modificata, nel gennaio, la iniziale ipotesi di manovra finanziaria, di cui i provvedimenti fiscali sui prodotti petroliferi costituiscono parte, il Governo ha emanato il decreto-legge 13 gennaio 1981, n 8, oggetto del presente disegno di conversione, che sostanzialmente riconduce il livello del prelievo sul settore a quello vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 11 dicembre 1980, n 827

In sede di conversione le Camere hanno modificato, com'è noto, il primo decreto-legge sopprimendo le norme relative agli incrementi di imposta di fabbricazione e regolando i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni non convertite

La discussione odierna (come già la discussione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 11 dicembre 1980, n 827) non puo prescindere dal richiamo alla concreta solidarieta con le aree campano-lucane recentemente colpite dal terremoto, richiamo che è peraltro implicito nell'iniziativa complessiva del Governo Tanto meno il dibattito può mancare di farsi carico della centralità che, per molti aspetti, i recenti avvenimenti vanno assumendo nell'ambito della politica economica, tanto da essere stati, negli ultimi mesi, punto di riferimento principale delle iniziative in tema di politica economica

Cio non significa, pero, esimersi dal dovere, tanto piu forte in tempi di acuta crisi, di esaminare con lucidita e rigore la situazione che si e determinata, gli obiettivi sino ad ora individuati, le prime proposte governative e quelle successive

La distanza temporale che ci separa dal momento del terremoto è ancora troppo breve e non consente una puntuale rappresentazione della situazione né una proiezione credibile e articolata del processo di contenimento dei danni e di quello di avvio della ricostruzione

Ciò nonostante non possiamo rinunciare alla verifica di ipotesi di primissima approssimazione avvalendoci per tale approfondimento di tutte le informazioni disponibili e delle esperienze, per quanto confrontabili, fatte in altri tempi ed in altre aree

Analogamente non possiamo rinunciare a puntualizzare nuovamente la situazione economica generale e le sue prospettive di breve periodo, mai potendo abbandonare un quadro di riferimento più ampio rispetto alle iniziative che andiamo ad assumere

Un simile sviluppo di ragionamento ci induce in primo luogo a richiamarci ad una rappresentazione del processo di recupero e di ricostruzione delle zone terremotate quanto più realistica possibile, fuori quindi da proiezioni eccessivamente semplicistiche fonte solo di illusioni prima e di tensioni gravissime poi

Quello che si può offrire, all'inizio di questa nostra discussione, e, come già ricordato, una rappresentazione certamente ancora provvisoria ma che, quando fosse verificata e resa più credibile, dovrebbe diventare l'unico riferimento possibile cui allineare una serie di strumenti flessibili, e come tali capaci di adeguarsi agli aggiornamenti sui programmi operativi che via via saranno resi disponibili

Con queste premesse di metodo, tentero di riassumere, con estrema sintesi, quanto ricavabile dai confronti di diverse esperienze per la parte inerente la programmazione delle risorse finanziarie

L'emergenza acuta difficilmente terminerà prima della fine dell'inverno soltantanto dopo si potrà cominciare ad avviare « seriamente » una seconda fase Tale seconda fase non sembra a tutt'oggi poter sfuggire alla logica degli alloggiamenti provvisori (i « prefabbricati ») che al mo-

mento possiamo ragionevolmente ritenere richiederanno investimenti per 600-800 miliardi mentre è a tutt'oggi difficile pensare di completarne l'installazione in meno di diciotto mesi

Contemporaneamente alla installazione dei prefabbricati si potrà sviluppare l'azione di accertamento dei danni che deve essere considerata preliminare sia al programma di recupero, e consolidamento delle strutture che a quello di ricostruzione vera e propria Tenendo conto anche dei probabili tempi di assestamento del movimento sismico, oltre che delle considerazioni appena fatte, un'azione serrata di recupero e ricostruzione non potra ragionevolmente essere condotta a regime prima della meta del 1982 visto che non è incredibile prevedere tempi lunghi quanto meno per la definizione della « logica » dell'intervento (quale titolarità del diritto agli aiuti ?) e soprattutto per la programmazione del territorio

Queste sommarie considerazioni, senza in nulla voler esorbitare dal tema dei provvedimenti al nostro esame che, come ricordano le relazioni ai disegni di legge di conversione, muovono dalle esigenze finanziarie determinatesi in conseguenza dei noti eventi calamitosi, consentono, da un lato, di provocare Governo e forze politiche, nella direzione del loro necessario approfondimento e dall'altro di richiamare alla nostra attenzione una regola che sarebbe persino banale il ricordare se non fosse così regolarmente dimenticata altro e avere a disposizione risorse finanziarie altro e spenderle (specie se si tenta di evitare sprechi che, nella fattispecie, sarebbero causa di gravissime tensioni politiche e sociali)

In proposito vale forse la pena di ricordare che la legge per il Friuli mise a disposizione della regione, che nel caso era ed e l'interlocutore principale, circa 500 miliardi all'anno per il periodo 1977-1981 Dei 500 miliardi in Friuli si pote spendere 120 miliardi nel 1977 (praticamente il secondo anno del terremoto), 180 miliardi nel 1978, 360 miliardi nel 1979 e circa 400 nel 1980 A valori 1980 le cifre diverrebbero più o meno 200 miliardi per il 1977, 270 miliardi per il 1978, 450 miliardi per il 1979

Pur sottolineando ancora la necessita di aggiornare via via le proiezioni, appare quindi credibile stimare che il fabbisogno finanziario dell'area lucano-campana per il prossimo triennio difficilmente superera (a valori costanti) i 1 000 miliardi nel 1981, i 1 500 nel 1982 ed i 2 000 nel 1983 (le proiezioni sono tra l'altro coerenti con i 15-18 mila miliardi di primissima stima del costo della ricostruzione salvo che, come e inevitabile, ne scontano la distribuzione su un arco temporale ragionevole)

Le proiezioni appena richiamate e sulle quali è assolutamente prioritario aprire un dibattito sino a trovare una convergenza che sia comune punto di riferimento, si collocano in una situazione economica complessiva caratterizzata, secondo le fonti più attendibili, da un profilo generale piuttosto basso e probabilmente ancora in flessione, per il quale, soltanto nella seconda meta del 1981 paiono ipotizzabili segni di ripresa

Per la verita, dalle analisi disponibili non paiono sufficientemente chiariti il livello ed il ruolo della domanda interna, o meglio non sembra del tutto convincente l'affermazione, abbastanza generalizzata, circa una domanda interna cedente in tutti i comparti se confrontata con un livello inflazionistico che pare eccessivo correlare soltanto alle vicende lira-dollaro

Eppure, da almeno un paio d'anni, e proprio sull'aggregato « domanda interna » che si appuntano le maggiori attenzioni ritenuta credibilmente la causa prima della fiammata inflazionistica del 1979 (quando né il fabbisogno del settore pubblico, né l'andamento del costo del lavoro, ne le vicende dei cambi sono sembrati sufficienti a spiegare il fenomeno) fu nel corso del 1980 alternativamente ampliata (assegni familiari, detrazioni fiscali ecc) e contenuta (decreti fiscali del luglio e successive manovre tariffarie) sino a ritrovarla ancora oggi come vedremo, al centro della manovra

Tutto ciò richiamato, se, sullo sfondo della situazione complessiva, collochiamo

i problemi aperti con il terremoto, rileveremo come, a fronte di esigenze finanziarie ipotizzabili per il 1981 nell'ordine massimo, in termini di cassa, di 1 000 miliardi abbiamo

prelievi aggiuntivi rispetto alle previsioni per circa 2 000 miliardi (di cui 1 200 per l'aumento delle imposte di fabbricazione sui prodotti petroliferi, che il provvedimento al nostro esame riduce per 590 miliardi, e 800 circa per l'IRPEF),

prestiti esteri annunciati come acquisibili per 3-4000 miliardi

Le risultanze inducono a superare, di fatto, il dibattito, pure di grandissima rilevanza, relativo al « se » il finanziamento della ricostruzione delle zone terremotate debba essere aggiuntivo o sostitutivo rispetto alla domanda complessiva

La manovra proposta configura infatti un drenaggio di liquidità che, a seconda del livello di utilizzo dei prestiti esteri disponibili, si colloca tra i 1 000 e i 2 000 miliardi con effetti sullo sviluppo del PIL che potrebbero collocarsi secondo alcune autorevoli stime tra 1/4 e 1/2 punto percentuale a seconda dell'ampiezza dei fenomeni indotti dalla manovra medesima

In tale quadro l'ipotesi di contenere il drenaggio delle disponibilità delle famiglie e quindi di sostenere, almeno per i primi periodi, la parte maggiore dell'intervento con prestiti in valuta e come tali capaci di finanziare anche consistenti quote di importazione aggiuntiva, appare ancora interessante e comunque tale da richiedere un piu approfondito dibattito

Stante la valutazione appena fatta, appare infatti centrale (al di là dei richiami di rilevanza quanto meno dubbia al contenimento dell'*import* petrolifero) il confronto sulla necessità o meno di raffreddare la domanda interna

Altra parte rilevante del dibattito deve poi ancora svilupparsi sugli strumenti utilizzati Imposte popolari non credo siano mai state inventate certo e che nella fase attuale il rinvio dell'attenuazione della curva dell'IRPEF, annunciato dal Governo nel dicembre scorso, può essere considerato ai vertici della impopolarità oltre che capace di innescare, specie nell'area del lavoro dipendente, spinte rivendicazionistiche di rilevante portata sul costo del lavoro e quindi sui prezzi

Meno convincenti, paiono invece al relatore, le specifiche critiche rivolte alla scelta della benzina come base di tassazione Due paiono essere sostanzialmente le linee di contestazione da un lato si nega che l'uso dell'automobile possa essere considerato tra gli indicatori di consumo e, per tale via, di reddito, dall'altro lato si rileva come, in una fase congiunturalmente sfavorevole al mercato dell'auto, il provvedimento contribuisca ad ulteriormente ridurre la domanda e quindi a comprimere la produzione nazionale di autoveicoli

Le due osservazioni dovrebbero forse essere quanto meno temperate è certo questione di « misura » ma pare anche ragionevole affermare che tra i consumi privati più importanti quello dell'auto e tra quelli che maggiormente indica capacità contributiva Per altro verso lo stesso consumo si e sempre, da molte autorevoli parti, visto come alternativa all'uso del mezzo pubblico e quindi ad uno dei consumi collettivi piu meritevoli di incentivazione anche indiretta

Circa poi i problemi dell'industria nazionale dell'automobile non pare corretto vedere tale settore minacciato soltanto dalla domanda globale i suoi problemi sono relativi alle quote di mercato e vanno affrontati in ben altro modo che non quello di sostenere « comunque » la domanda aggregata Senza tale considerazione si rischierebbe di fondare i comportamenti su un malinteso gioco del prezzo della benzina sulla domanda complessiva di auto (e non solo su quella relativa alle autovetture caratterizzate da piu alti consumi) evitando cosi, di fatto, di affrontare i problemi veri

È quindi, a parere del relatore, piu comprensibile di quanto la critica abbia testimoniato, l'atteggiamento del Governo stretto tra l'urgenza di dare al paese un segno incisivo della crisi in essere e la ancora scarsa affidabilita dell'apparato

pubblico con conseguente scarsa praticabilità di molte ipotesi di prelievo

E stato pero altrettanto opportuno che il Governo, anche in relazione al quadro di riferimento economico generale, non abbia rinunciato ad approfondire altre ipotesi da affiancare alle prime proposte

Positivo e quindi il giudizio del relatore sulle nuove ipotesi formulate dal Governo non solo relative all'assorbimento dei maggiori costi del petrolio nella fiscalita gravante sulla benzina, ma anche circa il prelievo straordinario del cinque per cento sull'insieme delle imposte dirette

Al di là infatti dei problemi ancora aperti di manovra economica complessiva pare, l'ultimo richiamato, uno strumento più comprensibile e corretto per chiamare l'intera collettivita nazionale ad un concreto contributo straordinario

Su almeno un'altra ipotesi pare poi utile fermare l'attenzione

In molte occasioni e da parte di autorevoli fonti si e richiamata come una ipotesi tra le piu equilibrate una sorta di *una tantum* sulla rendita immobiliare

Il Ministro delle finanze ci ha piu volte ricordato come, stante l'attuale situazione del catasto, una tale iniziativa, rischierebbe di non essere praticabile esasperando le iniquità gia largamente presenti nel meccanismo di tassazione delle rendite immobiliari

È pero forse pensabile, nell'ottica soprattutto dell'ipotizzata minore urgenza del prelievo aggiuntivo, cogliere anche questa occasione per avviare concretamente un recupero delle rendite immobiliari a maggiore trasparenza

Potrebbe, per esempio, essere aggiornato un vecchio progetto che prevedeva, da parte dei proprietari degli immobili una specifica dichiarazione, semplice ma sufficientemente dettagliata e opportunamente quantificata tanto da costituire una prima base di aggiornamento del catasto urbano sul quale aggiornamento, cointeressandoli, richiamare la responsabilità e l'operativita degli enti locali

Sono, quelle indicate, ipotesi che potrebbero pero essere soltanto le prime rispetto ad un quadro piu articolato che, senza polemiche inutili e con spirito costruttivo, potrebbe recuperare la necessaria giustapposizione tra esigenza di spesa e di entrata

Concludendo la discussione preliminare potrebbe svolgersi

1) puntualizzando, sotto il profilo dei fabbisogni finanziari, le attuali proiezioni relative alla ricostruzione ed al rilancio delle zone terremotate,

2) valutando a fondo l'attuale congiuntura economica e, all'interno della medesima, approfondendo il ruolo della domanda interna,

3) verificando la coerenza del provvedimento in oggetto e di quelli annunciati, alla luce dei fabbisogni aggiuntivi e della situazione complessiva,

4) avviando rapidamente i necessari approfondimenti intesi a definire strumenti di prelievo alternativi a quelli tradizionali

Con le richiamate annotazioni, il relatore invita la Camera ad un celere esame del decreto-legge 13 gennaio 1981, n 8, raccomandandone la conversione

GORIA, *Relatore*

TESTO DEL GOVERNO	TESTO DELLA COMMISSIONE
ARTICOLO UNICO	ARTICOLO UNICO
È convertito in legge il decreto-legge 13 gennaio 1981, n 8, recante diminuzioni dell'imposta di fabbricazione su alcuni prodotti petroliferi	*Identico*