CAMERA DEI DEPUTATI

N. **2063**-A-*bis*
N. **2063/bis**-A-*bis*
N. **2371**-A-*bis*

—

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il .. ottobre 1996

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

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1997 e bilancio pluriennale per il triennio 1997-1999

Presentato il 31 luglio 1996

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1997 e bilancio pluriennale per il triennio 1997-1999

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISCO)

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1997)

Presentato il 30 settembre 1996

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. Sono bastati pochi mesi di vita, perché questo Governo perdesse credibilità anche agli occhi di molti suoi iniziali sostenitori. È infatti in continua contraddizione con il programma elettorale dell'Ulivo, persevera nello smentire gli obiettivi che esso stesso è andato enunciando, insiste nel cambiare anche i provvedimenti che di volta in volta dichiara di voler assumere per perseguire quegli obiettivi.

Sono sufficienti pochi esempi con riguardo alla mendacia del programma elettorale.

Vi si leggeva che non si sarebbero introdotte imposte aggiuntive: ma si arriva a riesumare l'imposta di soggiorno, si inventa la tassa per l'Europa, la tassa sui buoni pasto, la tassa sui prestiti ai dipendenti, quella sui « fringe benefits ».

Si legge nel programma dell'Ulivo (tesi 41 e tesi 57) che la tassazione sulla casa è pervenuta a livelli intollerabili, ma proprio sulla casa si inaspriscono le imposizioni. Si legge ancora che non sarebbe aumentata la pressione fiscale: lo stesso Presidente del Consiglio, dopo aver inizialmente affermato che si sarebbe impegnato affinché la pressione fiscale non aumentasse (Senato 22 maggio 1996), ha poi candidamente riconosciuto che « quando la manovra verrà definita nei suoi particolari l'aumento sarà dello 0,6 per cento » (Camera 24 ottobre 1996). Per giunta Nomisma, un istituto con cui il Presidente Prodi ha intrattenuto sempre rapporti per così dire amichevoli, nel suo recente rapporto prevede che la pressione fiscale nel 1997, per effetto della legge finanziaria, aumenterà di oltre due punti.

Si usa dire che non è dato trovare tante bugie come nei programmi elettorali e nei resoconti sulle battute di caccia. Viene fatto di pensare che gli esponenti dell'Ulivo avrebbero fatto meglio a dedicare un po' più del loro tempo dandosi all'*hobby* della caccia, che alla stesura del loro programma elettorale.

Qualche esempio ora sulle continue trasfigurazioni degli obiettivi preannunciati. In maggio si trattava di definire la manovra correttiva resa necessaria dall'eredità del precedente governo. Si disse dapprima che la correzione consistesse in 10 mila miliardi, poi in 30 mila, infine si disse che bastavano 16 mila miliardi: e di tanto fu infatti la cosiddetta manovrina. Ma tradendo questa volta una norma del Parlamento, la cosiddetta « clausola di salvaguardia », non si intervenne dal solo lato della spesa. E non era finita lì.

Con il DPEF n. 1 (questo Governo ha introdotto la pratica della numerazione dei DPEF) si disse che l'obiettivo di fabbisogno per il 1996 era di 113 mila miliardi tenuto conto, per l'appunto, della manovrina di 16 mila miliardi.

Con il DPEF n. 2 il fabbisogno perseguito aumentava di 10 mila miliardi. I conti della ragioneria generale dello Stato fanno presumere ora che il fabbisogno sarà di 130 mila miliardi. Ma la storia non era ancora finita.

Il DPEF n. 1 annunciava una finanziaria di 32.500 miliardi. Il DPEF n. 2 la trasfigura in 37.500 miliardi, e misure integrative trasformano la correzione in 62.500 miliardi. La schizofrenia continua.

Il Governo dichiara di voler blindare la Finanziaria, e tuttavia presenta emendamenti alla sua stessa legge; non solo, ma smentisce l'una e gli altri, poichè creano divisioni all'interno della maggioranza. Esponenti di questa avvertono che chiede-

ranno lo stralcio della delega sull'IRAP; altri contestano il previsto aumento dell'aliquota minima dell'IRPEF. A quest'ultimo riguardo la schizofrenia si trasforma in ipocrisia: l'emendamento sarà riformulato senza indicare i livelli numerici delle aliquote, sicché tutto rimane ancor più nel vago. Del pari contrari ad ogni requisito di trasparenza, ed ai limiti della mistificazione, sono i ben tre emendamenti governativi all'articolo 83 del ddl A.C. 2372. Nella originaria formulazione, si prevedeva una contribuzione straordinaria sui redditi (la cosiddetta tassa per l'Europa) di 12.500 miliardi. Il secondo emendamento non contiene più questa formulazione e la sostituisce con « misure selettive di riequilibrio »; ma poi, terza versione, si torna sostanzialmente alla contribuzione iniziale, con il contorno di termini indeterminati come « prevalentemente », « almeno », « esenzione dei redditi più bassi ». Di volta in volta, il Governo tenta di sottrarsi, con un percorso da *slalom,* al dissenso suscitato dalla tassa per l'Europa; ma poi è costretto a confermarla, però con una vaghezza espressiva che lo lascia arbitro di decisioni imprevedibili nella loro definizione concreta.

Il testo finale fa, tra l'altro, affidamento su risparmi di oneri finanziari che accompagneranno la tassa sull'Europa quasi fosse possibile stabilire per emendamento il livello dei tassi di interesse, i quali sono ovviamente determinati, invece, dal mercato. Intervenendo presso la commissione bilancio, il Ministro Ciampi ha creduto di precisare che si intendeva far riferimento non a riduzioni future, ma a quelle già intervenute, dei tassi di interesse. Ma se così fosse, essendo già note le economie di spesa ottenute, non si comprende perché queste non siano state quantificate nell'emendamento, riducendo corrispondentemente la tassa sull'Europa. Le precisazioni del Ministro Ciampi non valgono quindi a dissipare le incertezze.

L'incessante affluenza di emendamenti e subemendamenti governativi deve essere censurata. Il collegato alla finanziaria è stato stravolto in molti articoli rispetto alla versione originaria. Ciò rileva l'assenza di un chiaro disegno di politica finanziaria del Governo, e l'esistenza di gravi divisioni all'interno della maggioranza che hanno spinto alla ricerca di continui compromessi contenuti per l'appunto in quegli emendamenti.

Ma l'effetto è stato anche quello di un sostanziale ostruzionismo ai lavori dell'opposizione. Essendo contingentati i tempi assegnati ai lavori della commissione bilancio, il susseguirsi di emendamenti di interi articoli ha ridotto la possibilità sia di approfondire l'esame delle proposte governative, sia di discutere gli emendamenti dell'opposizione.

Le stesse relazioni tecniche apprestate dagli uffici del Parlamento, le quali sono normalmente di grande ausilio per l'esame della manovra finanziaria, essendo riferite solo alla sua versione originaria sono risultate praticamente inutili.

È grave che si siano in tal modo creati all'opposizione ostacoli abnormi nello svolgimento del proprio ruolo. È grave che il nostro tentativo di rappresentare le ragioni legittime di categorie particolarmente colpite dalle misure del Governo sia stato intralciato attraverso questa scandalosa procedura.

La minoranza si sarebbe aspettata più considerazione da parte di una sinistra che pure conosce bene quali siano le difficoltà di chi esercita l'opposizione per averla sperimentata a lungo. Non parlo della comprensione che vi mostrò la Democrazia Cristiana, quando vi concesse il consociativismo. Noi abbiamo un maggior orgoglio del nostro ruolo, e il consociativismo ci ripugna. Ma rivendichiamo il nostro diritto alto di esercitare un'opposizione piena, dignitosa, rispettata e non intralciata.

2. Effetto generale di un governo che ha perso la sua credibilità, è quello di un Paese che si trova immerso in un clima di totale confusione. I sondaggi dell'ISCO sulle famiglie ne rivelano una condizione di accresciuta incertezza, che le spinge a contenere le spese di consumo. Analoghi sondaggi della Confindustria denunciano la condizione di incertezza in cui si trovano le imprese, che provoca il rinvio delle loro decisioni di investimento.

La perdita di credibilità, la schizofrenia, la vaghezza ipocrita del Governo si trasformano dunque in un fattore di recessione indebolendo il livello dei consumi e degli investimenti.

Per altro verso, la prospettiva di una recessione si rafforza nelle aspettative degli operatori per la consapevolezza sempre più diffusa che questo Governo si propone di seguire, sia pure in maniera ondivaga, un indirizzo d'azione che nel fondo è nettamente orientato a sinistra. La finanziaria, infatti, prevede interventi che vanno contro le iniziative produttive, contro i ceti produttivi, in poche parole contro lo sviluppo dell'economia.

Delle due strade attraverso le quali è possibile riequilibrare i conti pubblici – la strada cioè del crescente ricorso alle imposizioni fiscali e quella invece del rilancio degli investimenti, dell'occupazione, e della crescita – il Governo ha scelto decisamente la prima. Smentendo ancora una volta un suo iniziale impegno, secondo il quale la correzione sarebbe avvenuta per un terzo sul fronte delle imposte e per due terzi su quello della spesa, ha predisposto una manovra da 62.500 miliardi che, al netto delle operazioni di tesoreria, consiste in realtà per oltre il cinquanta per cento di interventi dal lato delle entrate fiscali.

Così, il tasso di sviluppo del sistema economico nel 1997, inizialmente previsto al 2,2 per cento, è in effetti destinato a calare, secondo le nostre previsioni, allo 0,8 per cento e secondo le previsioni di Nomisma, fonte vicina al Presidente Prodi, allo 0,9 per cento.

Si noti, per inciso, che l'aumento della manovra da 32.000 a 62.500 miliardi è stata giustificata dal Ministro Ciampi sulla base di un presunto miglioramento dello stato della congiuntura economica. È difficile comprendere come di miglioramento si possa parlare, quando le previsioni di sviluppo formulate dai principali istituti sono tutte, sottolineo tutte, nel senso del peggioramento.

La verità è che il Governo si è dovuto affrettare ad accrescere l'ampiezza della manovra dopo il fallimento di un imprudente tentativo di scongiurare, attraverso le sue missioni in Irlanda e a Madrid, la condizione di solitudine in cui l'Italia rischia di trovarsi come Paese inadempiente dei requisiti di Maastricht. Quel fallimento è emerso dalle dichiarazioni ufficiali degli altri Governi che erano stati contattati, e che rappresentano una umiliazione per il nostro Paese, e per il Governo una causa assai grave di ulteriore perdita di credibilità.

Costituisce quasi una beffa per l'intero Parlamento il fatto che un Governo che si è reso così poco credibile in questi mesi proponga nella finanziaria il rilascio di una serie inaudita di deleghe e di sottodeleghe, se ne contano all'incirca 50, caratterizzate dalla genericità dei criteri di applicazione e dalla estrema delicatezza delle tematiche. Si va dalla delega del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, a quella per l'armonizzazione degli adempimenti fiscali in materia di lavoro dipendente, a quella in materia di IVA, o in materia di accertamento e potenziamento dell'attività di verifica, a quella per la riforma del sistema sanzionatorio tributario non penale, a quella sull'IRAP, alla delega in materia di tassazione delle attività finanziarie, in materia di imposte di successione, in materia di enti non commerciali e organizzazioni non lucrative.

Una delega presuppone un rapporto fiduciario tra il delegante e il mandatario. E presuppone anche che il contenuto della delega non asporti funzioni vitali del delegante. Altrimenti la delega si trasforma in un atto di morte civile. Nel caso specifico, quelle deleghe vanificano funzioni vitali del Parlamento, consistenti nel controllo sull'operato del Governo.

Si deve poi osservare che molte delle deleghe richieste non sono « esplicitamente ed esclusivamente rivolte a riportare le grandezze della finanza pubblica entro gli obiettivi »: requisito testualmente richiesto dalla lettera *c)* 4 della risoluzione del 16 luglio 1996, affinché un provvedimento possa considerarsi « collegato ». Ne segue che, non rispondendo a tale requisito, quelle deleghe dovrebbero considerarsi inammissibili.

Per tutto ciò siamo stati contrari alla concessione di quelle deleghe e lo restiamo nonostante tutto, anche memori dello stralcio che il Governo Berlusconi subì, in materia di delega per la riforma previdenziale, a seguito di un intervento del Presidente della Repubblica, che questa volta ha preferito astenersi da qualsiasi esternazione.

3. Si pone a questo punto la domanda: la manovra contenuta nella legge finanziaria ci assicura la partecipazione al rango

dei primi Paesi aderenti alla moneta unica? La risposta è ancora una volta negativa. Per almeno cinque ragioni.

In primo luogo il tasso di sviluppo nel 1996 sarà di gran lunga inferiore a quello previsto. Poiché le imposte che saranno pagate nel '97 dipendono in parte dal reddito del 1996, il disavanzo per il 1997 sarà maggiore del previsto.

In secondo luogo, il fabbisogno finanziario per il 1996 sarà maggiore di quello previsto, aggirandosi infatti attorno ai 130.000 miliardi, e ciò si trascinerà nel saldo anche del 1997.

In terzo luogo, oltre un punto e mezzo in meno di sviluppo per il 1997 comporta circa 15.000 miliardi in meno di gettito.

In quarto luogo, l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni, grandezza su cui si basa la verifica dei requisiti fissati dal trattato, supera di circa 17.000 miliardi il fabbisogno pubblico. Sbaglia il Governo nel riferirsi, con il DPEF, ad un obiettivo in termini di fabbisogno anziché di indebitamento.

In quinto luogo, appaiono dubbie le economie di spesa previste in alcuni settori.

Come è stato rilevato nella sua audizione al Parlamento dal Governatore della Banca d'Italia, le principali riserve attengono i risparmi nel pubblico impiego, nella sanità, nella finanza locale. Inoltre i tagli ai trasferimenti ad Enti come le ferrovie dello Stato e l'ANAS rappresentano meri rinvii di spesa. Infine, le operazioni di tesoreria costituiscono un mero *maquillage,* che difficilmente supererà il vaglio dei nostri *parteners* europei.

Così si prospetta il rischio di una manovra aggiuntiva nel corso del 1997 che costituirà l'ennesima smentita di un'affermazione del Governo, secondo cui questa sarebbe stata l'ultima.

Si dimostra, procedendo in tal modo, insensibilità verso il disagio, la stanchezza, la protesta di un Paese che si vede continuamente tartassato, continuamente deluso nelle promesse di un ultimo sacrificio, sempre più rafforzato nella sua percezione di uno Stato ostile verso i propri interessi e scoraggiato nelle proprie iniziative di lavoro, di risparmio, di investimento.

Questi sentimenti negativi ci appaiono del tutto giustificati. La struttura sociale del Paese è caratterizzata dall'esistenza di un largo ceto medio e questa legge finanziaria, come le altre della prima Repubblica, non fa che prenderlo di mira. Come ha osservato Giuseppe De Rita, si dischiude al ceto medio del nostro Paese una prospettiva che è solo di impoverimento. Non sì può far passare per una politica di risanamento una politica che in realtà porta all'immiserimento del Paese.

Consapevole di ciò, la sinistra si accinge a diffondere il messaggio dell'impoverimento come fonte di felicità (Galimberti, Repubblica del 24 ottobre 1996, titolo: « Un po' più poveri, ma forse più felici »). Può anche essere quando la povertà costituisca una scelta di vita, come per il fraticello di Assisi; non quando sia l'imposizione di un Governo ingiusto ed inetto.

Del resto, il Governo non risparmia nemmeno i ceti che dichiara di voler difendere.

A carico di chi, se non dei meno abbienti, andranno la tassa sui prestiti ai dipendenti, sui buoni pasto, o l'aumento ventilato delle aliquote minime dell'IRPEF, solo ipocritamente malcelato?

Per tutto quanto precede, la strategia del Governo è iniqua; non ci porterà in Europa; ci precipiterà nella recessione. Il peggio di tutto, come avevamo puntualmente previsto nella nostra replica al discorso programmatico di insediamento di questo Governo.

4. Noi abbiamo una strategia alternativa.

L'abbiamo indicata nella nostra controfinanziaria, cui ha fatto seguito una serie di emendamenti presentati congiuntamente dal Polo per le libertà.

Richiamo i punti salienti di questa strategia, che costituisce un'opzione migliore rispetto alla strategia della miseria voluta dal Governo.

La politica economica che abbiamo suggerito si fonda sulle seguenti iniziative:

I° Riduzione dello Stato, razionalizzazione e riforma dei meccanismi di spesa:

a) Fissazione di un tetto rigido al numero dei dipendenti pubblici. La proposta si basa sul disincentivo delle sostituzioni e l'equiparazione delle modalità di prestazione dell'attività lavorativa nel set-

tore pubblico e in quello privato, con la connessa razionalizzazione dei servizi.

b) Riorganizzazione del settore sanitario, mediante la responsabilizzazione e l'autonomia delle regioni e la conversione di quote dell'assistenza ospedaliera in assistenza domiciliare.

c) Riparametrazione dei trasferimenti a regioni ed enti locali, per arrivare ad una più rapida sostituzione del criterio della spesa storica con altro criterio legato alla popolazione ed al livello di reddito, anche mediante meccanismi di incentivo per gli enti che adottino più efficaci meccanismi di contenimento della spesa corrente.

d) Razionalizzazione del sistema previdenziale. Restano fermi tutti i diritti acquisiti : chi è già in pensione, conserva pienamente tutti i suoi diritti. Chi non è ancora in pensione, ma ha già maturato le condizioni per accedere alla pensione c.d. di anzianità, può:

continuare a lavorare, sino alla maturazione della pensione di vecchiaia;

andare in pensione anticipatamente garantendosi il godimento della pensione piena a decorrere dal compimento dell'età di pensionamento di vecchiaia in avanti; nel periodo intercorrente tra il momento del pensionamento anticipato e l'età del pensionamento di vecchiaia, l'assegno pensionistico sarà ridotto in proporzione agli anni di anticipo.

contrariamente al decreto governativo, che vieta il cumulo tra pensione ed altre attività, a tutti i pensionati è garantito il diritto al libero svolgimento di una attività lavorativa.

Va accelerato il momento di verifica delle condizioni di funzionamento della riforma delle pensioni del 1995.

Nel complesso queste misure tutelano i redditi dei nuclei familiari ed evitano la spinta al lavoro nero, che esploderà certamente a causa del divieto governativo sul cumulo.

e) Revisione generalizzata dei trasferimenti a carico dei bilanci dello Stato delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici. Previsioni di limiti temporali per la permanenza di trasferimenti nei bilanci di questi enti, soppressione delle duplicazioni dei trasferimenti ai medesimi soggetti e per le medesime cause a carico dei bilanci di più di uno degli enti sopra citati.

f) Riduzione di stanziamenti di capitale del bilancio dello Stato destinati a spese superflue o a finanziare enti inutili.

g) Contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi dello Stato e negli altri enti pubblici, con particolare riferimento alle spese di rappresentanza, dei fondi riservati dei servizi segreti militari e civili, drastica riduzione della spesa per consulenze utilizzate dallo Stato e dagli altri enti pubblici.

h) Contenimento dei finanziamenti ai patronati sindacali e riduzione dei permessi sindacali per i pubblici dipendenti.

II° Maggiori entrate

Le maggiori entrate esposte qui di seguito possono derivare da misure di sviluppo dell'economia, che provocano un ampliamento della base impositiva, senza incremento della pressione fiscale:

i) Liberalizzazione delle attività economiche (tutto è libero, tranne pochi specifici divieti), riduzione delle aliquote IRPEF e concordato fiscale fatto con le categorie sul territorio.

l) Detassazione degli utili reinvestiti.

m) Sdemanializzazione totale. Secondo la Commissione Cassese il patrimonio immobiliare al 1987 – quindi si tratta di valori oggi ampiamente sottostimati – equivaleva a 175.000 miliardi. Sottratto il demanio (32.000 miliardi) e gli immobili in uso governativo (14.000 miliardi), la rimanente parte (129.000 miliardi) frutta oggi 514 miliardi, cioè lo 0,4% del valore presunto.

Secondo le nostre stime, se questi provvedimenti fossero stati adottati, si sarebbero potute evitare agli italiani tutte le

tassazioni aggiuntive contenute nella finanziaria: sulla casa, sulle imprese agricole, la tassa sull'Europa, l'IRAP: imposta della quale condividiamo solo la sigla; l'IRAP forse sta per l'IMPOSTA di RAPINA, giacché siamo convinti che presentata come meramente sostitutiva di altre imposte, in realtà essa rapinerà più soldi dalle tasche degli italiani.

5. Contraddicendo se stessi, Prodi alla Camera, Veltroni al convegno dei giovani industriali e Ciampi in diverse interviste hanno sostenuto rispettivamente che la tassa sull'Europa « sarà trasformata nel 1998 in un risparmio di spesa permanente » (Camera 24 ottobre 1996); che occorre nel 1998 por mano ad una revisione della riforma previdenziale (27 ottobre 1996), e che bisogna anche procedere a riformare il pubblico impiego.

Ma se è così, perché queste cose non sono già contenute nella finanziaria, in sostituzione dell'ennesimo prelievo di sangue dalle vene degli italiani?

Sorge il dubbio che si tratti solo di promesse da marinaio avanzate oggi nel tentativo di contenere lo scontento e la protesta dei cittadini. Oltretutto le dubitabili intenzioni che si sono ora rievocate vengono esplicitamente subordinate al consenso dei sindacati. Ma questi protestano oggi, o forse fingono di protestare, in un visibile gioco delle parti, contro tagli inverosimili della spesa. È credibile che acconsentano domani a tagli effettivi?

L'alternativa c'era, ma questo Governo non è in grado di realizzarla: non è capace di attuare cioè una politica di stampo liberista, di rilancio dell'economia, di riforme dei meccanismi di spesa.

La strategia disegnata dal Polo è infatti quella delle riforme. In una lettera scritta dal Ministro Ciampi sul « il Messaggero » del 23 ottobre scorso, egli dimostra di condividere la necessità di una politica delle riforme. Ma cade nell'assoluto irrealismo quando mostra di ignorare che quella che sostiene il Governo, non è affatto una maggioranza riformista. È al contrario conservatrice, pervicacemente, dissennatamente conservatrice di disallineamenti che contrappongono il nostro Paese al resto dell'Europa. Prima o poi questo irrealismo verrà dissipato dalla forza degli eventi; come hanno dovuto constatare quegli esponenti di Rinnovamento Italiano, che hanno dovuto battere in ritirata dopo i propri timidi tentativi di correggere i peggiori errori di questo Governo.

L'influenza di Rifondazione Comunista, dell'ala più a sinistra del PDS e degli stessi Popolari, nonché dei grandi sindacati è tale che ogni tentativo serio di riforma verrà prontamente rintuzzato.

Questo Governo è destinato tutt'al più a galleggiare su un vuoto pneumatico di inazione. Intanto i problemi reali del Paese restano insoluti ed anzi si aggravano.

Lo scontento dei cittadini verso il Governo è destinato a crescere ed a tramutarsi nella disaffezione verso lo Stato e verso le sue leggi.

MARZANO, *Relatore di minoranza.*

DDL13-2063-A-bis
Lire 500