

N. 3043-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatori: VALENSISE e MENNITTI, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 16 dicembre 1981 (Stampato n. 1583)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(ANDREATTA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(LA MALFA)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(FORMICA)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 22 dicembre 1981*

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1982)

Presentata alla Presidenza il 17 marzo 1982

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tormentato *iter* del disegno di legge recante « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1982) » riflette le incertezze e le ambiguità della maggioranza e la difficile navigazione del Governo nato con il proposito di fronteggiare le emergenze, ma assolutamente impari al compito ambizioso che si era assegnato.

La legge finanziaria, presentata al Senato in 46 articoli, ne è uscita dilatata a 94 nello scorso dicembre. Pochi giorni dopo però tre decreti-legge del 22 dicembre riproducevano dalla legge finanziaria le disposizioni in materia di finanza locale, in materia fiscale e previdenziale.

La scelta governativa di conferire immediato vigore a norme, sia pure approvate da un ramo del Parlamento, viene giustificata con la necessità di non pregiudicare con i ritardi gli effetti di talune parti della manovra finanziaria e per evitare un vuoto legislativo in materia di finanza locale. L'approvazione per decreto-legge di parti importanti della legge finanziaria ha creato delicati problemi di natura costituzionale in relazione alla speciale rilevanza costituzionale della legge finanziaria in confronto con i disegni di legge di conversione dei decreti. Tali problemi non sono formali o astratti, ma comportano riflessi di merito. Basta pensare alla mancata conversione dei decreti o alla loro modifica da parte del Parlamento in modo non armonizzabile con le linee di fondo della legge finanziaria. Si aprirebbero preclusioni e conflitti normativi di difficile soluzione e di sicuro pregiudizio per l'interesse della collettività. Tali rilievi sono stati da noi formulati nel corso del dibattito in Commissione, nell'attenta considerazione degli altri gruppi politici di opposizione e con preoccupa-

zioni anche all'interno della maggioranza. Ma la maggioranza e il Governo hanno dato luogo alla denunciata situazione di precarietà giuridica e di possibili negative conseguenze di merito in ragione delle incertezze politiche che hanno ritardato l'*iter* della « legge finanziaria » al Senato, in mancanza di una decisa spinta d'insieme e di una volontà politica determinata. Una miscellanea di attese e di rinvii che ha originato i decreti-legge per tamponare imperdonabili ritardi e dannose incertezze: con risultati non accettabili sul piano giuridico-formale e di pericolo dal punto di vista dei contenuti.

La situazione economica in cui versa il paese impone analisi attente che tengano conto dell'andamento dell'economia mondiale, che valutino in profondità, cercando di individuare con chiarezza errori progressi, che determinano o concorrono a determinare la gravità della situazione.

A nostro avviso ogni manovra economica è destinata a rimanere velleitaria e perdente se non si identificano e si rimuovono le pesanti cause strutturali che producono dissesto e vanificano ogni sforzo. È pacifico che il rientro dall'inflazione dipende dalla capacità di costruire severi limiti alla spesa pubblica contenendo quella di parte corrente, qualificando quella per investimenti, nello sforzo costante di arginare il disavanzo pubblico, generatore di inflazione. Bisogna chiedersi se l'armamentario strutturale e istituzionale è utilizzabile per contenere la spesa pubblica e il disavanzo o non è, esso stesso, produttore perverso di dissipazione di disavanzo e di inflazione. Le « riforme », realizzate soprattutto negli ultimi 10-15 anni, presentano la caratteristica di avere moltiplicato i centri di spesa. Regioni, enti locali, strutture di decentramento,

articolarzioni periferiche della riforma sanitaria: un insieme imponente di centri di spesa, tutti destinatari di trasferimenti.

Il regime quasi completo di finanza derivata ha centralizzato le perdite rendendo periferica la spesa, senza responsabilità. Le modifiche strutturali, apparentemente nuove, sostanzialmente regressive, sono state coerentemente avversate dal MSI-destra nazionale, quanto meno con la denuncia della infecondità di modifiche senza la elaborazione di cornici normative chiare e inequivoche. Ricordiamo le battaglie per le leggi quadro per la finanza regionale, per la finanza degli enti locali. Nell'assenza di remore la miriade di centri di spesa senza responsabilità è ingovernabile e il contenimento della spesa pubblica risulta velleitario.

L'estremo realismo dei nostri rilievi è confermato da ammissioni che provengono dal relatore per la maggioranza laddove afferma « l'esigenza inderogabile di riassumere il pieno controllo della finanza pubblica da parte di tutti i centri di spesa ».

E lo stesso Ministro del tesoro ha riconosciuto (seduta della Commissione bilancio del 27 gennaio 1982) che « ritorna il problema più che mai attuale di un sistema finanziario pubblico in cui all'autonomia di spesa degli enti decentrati corrisponde l'irresponsabilità della copertura e l'imprevedibilità dei flussi di cassa ».

Dal canto suo il relatore per la maggioranza insiste definendo « abnorme » il disavanzo pubblico provocato da una spesa globale che ha raggiunto e superato la metà del prodotto interno lordo: auspica il relatore la soluzione di simili « grosse questioni di riorganizzazione » mediante riforme legislative. Possiamo quindi affermare che il problema della spesa e del disavanzo pubblico perverso è un problema strutturale, di sistema da rinnovare, ponendo fine agli errori che gli italiani pagano ogni giorno.

* * *

Su 174.600 miliardi di spese finali ben 76.600 sono trasferiti a centri di spesa diversi dall'amministrazione centrale.

Il debito pubblico, valutato circa 280 mila miliardi, costa 33 mila miliardi di interessi passivi e tende ad aumentare. A fronte di simili cifre astronomiche, a cui si aggiunge il *deficit* patrimoniale dell'INPS, stimato a fine 1982 a circa 28 mila miliardi, appaiono di estrema modestia i 9 mila e settecento miliardi destinati dall'articolo 3 del disegno di legge al fondo speciale per gli investimenti in conto capitale e i 6 mila miliardi destinati al « fondo investimenti e occupazione »: il piano a medio termine di La Malfa prevedeva, per il 1982, 18 mila miliardi di investimenti.

* * *

La manovra di politica economica è quanto mai limitata, quasi ininfluenza, condizionata dalla voragine della spesa pubblica esaltata dalla situazione strutturale ricordata. Più che di manovra economica la legge finanziaria suggerisce l'idea di una manovra di cassa, fondata sui ritardi nei pagamenti, oltre che sulla concentrazione delle disponibilità nella Tesoreria.

In un quadro simile le parole pronunciate dal Ministro del tesoro al Senato l'8 ottobre scorso, quando affermava che « la politica economica italiana non vuole essere né magica, né messianica: la sua pietra miliare resta la ricerca piena del consenso per gestire con equità i sacrifici necessari a porre insieme le premesse per ripartire i frutti di un rinnovato sviluppo », devono essere considerate con estrema cautela. Invero il pragmatismo del Governo si è andato estenuando nella ricerca del consenso della triplice sindacale e della Confindustria, ricerca tutt'oggi in corso: sono in calendario ennesimi incontri del Governo con la triplice sindacale per trattare le questioni fiscali, gli investimenti, la politica del Mezzogiorno e nelle zone terremotate, i problemi del « mercato » del lavoro (secondo un'espressione che non ci appartiene e che respingiamo). Nel ricercare il consenso dei sindacati unitari e soltanto di quel-

li, con le vistose discriminazioni della CISNAL e di tutta l'area dei sindacati indipendenti, il Governo continua ad esasperare i problemi in danno della collettività nazionale, rinunciando ad un minimo avvio di una qualsiasi manovra economica. Basta ricordare che all'articolo 3 del disegno di legge è previsto l'incremento dei fondi speciali di settemila miliardi con la denominazione « Interventi in materia di sgravi contributivi ». Il che significa che gli sgravi contributivi sono in gran parte condizionati alla ricerca del consenso della triplice che, per altro, ancora non arriva, alla faccia dei milioni di lavoratori colpiti dal *fiscal drag*. Ma la controprova della vacuità della prassi governativa di ricerca di consenso mediato, attraverso la triplice sindacale, è nei modesti risultati delle consultazioni di base sui problemi della scala mobile, disertate da un enorme numero di lavoratori, e concluse in modo non brillante per i vertici della CGIL, CISL e UIL, tra dissensi e contestazioni. Il Governo cerca consensi da vertici in crisi di credibilità e di rappresentatività: c'è l'insorgenza dei lavoratori sui problemi come quello delle liquidazioni sui quali un infelice disegno di legge governativo difficilmente riuscirà ad evitare che i lavoratori si pronunzino attraverso il *referendum*. CGIL, CISL e UIL, responsabili dello sciagurato accordo espropriativo del 1977, recepito nella legge n. 91 del 1977, non possono essere interlocutori validi a suscitare consensi, visto che propongono soluzioni punitive, derivanti, tra l'altro, dai loro errori pregressi. La tattica attuale della triplice sindacale che cerca di far dimenticare i suoi errori rispolverando i vecchi arnesi dell'equalitarismo e dell'appiattimento, rinnegati, per altro dalla stessa triplice in un convegno di quadri, a Montecatini, dello scorso anno, può essere utile a mascherare gli espedienti dilatori della non politica economica del Governo, ma non giova ad altro. Anche perché l'azione del MSI-destra nazionale, ispirata al realismo sociale ed alla difesa del ruolo del lavoro, produce, alla distanza, i suoi frutti. È il

caso della trimestralizzazione della scala mobile per i pensionati.

Lo scorso anno, in occasione della discussione della legge finanziaria per il 1981, il governo Forlani pose la fiducia per la reiezione del nostro specifico emendamento sulla trimestralizzazione della scala mobile. Lo stesso emendamento potrebbe trovare maggiori consensi quest'anno, ponendo, comunque, di fronte a precise responsabilità quelle forze che, dall'interno della maggioranza e del Governo, fanno demagogia sui pensionati, mentre concorrono a legiferare in loro danno.

* * *

Abbiamo rilevato prima l'insufficienza della risposta della legge finanziaria alle previsioni del piano a medio termine, elaborato dallo stesso Governo, ma abbandonato come uno dei tanti « libri dei sogni », senza riscontro nella volontà politica, né tanto meno nella realtà strutturale del regime che, attraverso l'articolo 4 del disegno di legge, elargisce al Ministro del bilancio, in attesa del riordino del suo Ministero, il « Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici », formato da 15 persone tra le quali, naturalmente, persone « aventi specifiche esperienze professionali », in modo da consentire spazio e possibilità alla tradizionale lottizzazione!

* * *

I problemi della finanza locale sono stati in gran parte sottratti alla legge finanziaria e riversati nel decreto-legge n. 786. Abbiamo all'inizio ricordato gli effetti negativi sul disavanzo pubblico di realtà strutturali che producono in periferia centri di spesa deresponsabilizzati e spacciando tutto ciò per esaltazione della partecipazione! Convinti come siamo della necessità di diverse strutture per far partecipare i cittadini, tenendo conto dei reali modi di configurarsi della società del nostro tempo, rileviamo, tuttavia, che alla non responsabilità dei centri di spesa in periferia risponde la negligenza col-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

pevole dell'amministrazione centrale. Ci riferiamo al caso clamoroso del recente rifiuto della Corte dei conti di registrare un provvedimento di trattamento di quiescenza ad un dipendente comunale con i benefici della legge n. 336 del 1970. La decisione della Corte dei conti in sezione di controllo (adunanza del 28-30 gennaio 1982, deliberazione n. 1222, notificata al Ministero del tesoro il 20 febbraio 1982) si fonda sulla sentenza n. 92 della Corte Costituzionale del 9 aprile-8 giugno 1981 con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge 9 ottobre 1971, n. 824, nella parte in cui non indica con quali mezzi i comuni, le aziende municipalizzate e relativi consorzi faranno fronte agli oneri finanziari posti a loro carico dall'applicazione della legge n. 336 del 1970.

La perspicua decisione della Corte dei conti osserva che non è possibile registrare i trattamenti di quiescenza disposti dagli Istituti di previdenza fino a quando non interverrà la copertura finanziaria della legge n. 824 del 1971. La legge finanziaria appare lo strumento idoneo per sbloccare la paradossale situazione denunciata dalla Corte dei conti (presenteremo un nostro emendamento), ma rimane il rilievo circa la farraginosità dell'azione dell'amministrazione centrale che, senza il benemerito rilievo della Corte dei conti, avrebbe continuato a fronteggiare l'inesistente copertura della legge n. 824 del 1971 mediante distrazione dei fondi accumulati con i contributi degli iscritti destinati per legge, unicamente al pagamento di prestazioni assistite da contribuzioni, con conseguenze gravissime per l'equilibrio tecnico-finanziario tra prestazioni e contribuzioni che è alla base della gestione delle casse, come rileva testualmente la Corte dei conti.

* * *

Lo stesso relatore per la maggioranza è costretto a riconoscere nella spesa sanitaria « sprechi di notevole dimensione ». Noi affermiamo che, a parte ogni considerazione

di merito sulla riforma sanitaria, svolta dal MSI-destra nazionale nelle sedi opportune e, in particolare, attraverso una apposita relazione di minoranza dell'onorevole Rauti, le nuove strutture sanitarie rappresentano uno dei più pericolosi aspetti strutturali responsabili dell'andamento perverso del disavanzo pubblico.

I *tickets* farmaceutici e l'aumento dei contributi malattia a carico dei lavoratori forse potrebbero essere evitati se le regioni e le USL fossero drasticamente impegnate nei tempi brevissimi ad evitare sprechi e frodi a carico della collettività nazionale. Muovendo da una indispensabile anagrafe degli assistibili, avrebbero dovuto in concomitanza con l'entrata in vigore della riforma sanitaria essere esercitati penetranti controlli sugli assistibili, sul personale, sui ricoveri ospedalieri, sulle prestazioni diagnostiche. Ma le regole della lottizzazione selvaggia hanno prevalso su tutto e la riforma sanitaria produce spese enormi, non controllate, insieme alla disperazione degli utenti. Né valgono i riferimenti statistici che ci avvicinano con una spesa sanitaria pari al 6 per cento del PIL alla media europea: la qualità dei servizi, specialmente in alcune regioni dell'Italia meridionale, non ha alcuna somiglianza con le medie europee, tanto essa è vergognosa e frustrante per i cittadini.

* * *

Gli interventi in particolari settori recano, tra disposizioni di scarso rilievo, un contributo speciale di 200 miliardi per la regione Calabria « a valere sulla dotazione finanziaria di lire 1.300 miliardi di cui al decreto-legge 26 novembre 1981, n. 679, ai sensi dell'articolo 12 della legge 16 maggio 1970, n. 281 » (articolo 33). C'è da osservare che il contributo speciale è assolutamente insufficiente per una regione che rappresenta una emergenza nella emergenza e che la molteplicità dei settori indicati per l'intervento straordinario rende ancora meno incisivo il modesto contributo speciale il cui carattere aggiuntivo e non sostitutivo dovrebbe essere fatto valere dal-

la Regione, governata, per altro, da aggregazioni politiche di regime in continua crisi. Va detto che simili contributi, avulsi per dimensione dalla realtà della Calabria e dalla necessità di una terapia d'urto che avvii un'inversione di tendenza, conservano le caratteristiche dispersive e congiunturali che hanno vanificato la politica, per il Mezzogiorno, come sempre ha sostenuto l'opposizione di protesta e di denuncia del MSI-destra nazionale.

* * *

Abbiamo definito la manovra proposta dal disegno di legge al nostro esame come una manovra di cassa, piuttosto che di politica economica. Più precisamente appare una manovra di cassa con conseguenze di politica economica. Sono le conseguenze sul settore agricolo, vistosamente penalizzato, al di fuori di ogni coerente logica generale, sull'occupazione, caratterizzata dal dramma della prima occupazione giovanile e sullo stesso Mezzogiorno, acquetato attraverso la prospettiva di una nuova legge in cantiere.

Ma la manovra di cassa non dispiace al Ministro del tesoro che ha dichiarato, nel corso del dibattito in Commissione, auspicabile l'adozione per il futuro di un puro bilancio di cassa per le spese, abbandonando l'attuale sistema che vede la coesistenza di un bilancio redatto in termini di cassa e di uno di competenza. A conferma delle inclinazioni del Ministro del tesoro e della impostazione generale della legge finanziaria sta l'articolo 49 (ex articolo 80 del testo approvato dal Senato) che ripristina nel nostro ordinamento l'istituto del « preventivo di cassa », a suo tempo introdotto dalla legge 2783 del 9 dicembre 1928. Ma mentre l'articolo 5 di tale legge disponeva un preventivo unico ripartito in periodi trimestrali, con la revisione alla fine di ciascun trimestre per tener conto degli elementi che determinano variazioni nelle valutazioni già fatte, il meccanismo dell'articolo 49

stabilisce che, sulla base di « difficoltà per le complessive esigenze della tesoreria statale » derivanti dall'andamento dei pagamenti, il Ministro del tesoro propone una « rimodulazione » dei pagamenti stessi al CIPE che delibera. Il Parlamento viene informato a cose fatte, nei 15 giorni successivi.

Ora non è malizioso rilevare che il meccanismo escogitato dal Ministro del tesoro appare più drastico e accentratore della norma proposta dal Ministro delle finanze del 1928, Mosconi, che lo presentava al Parlamento come atto interno della Direzione generale del Tesoro « che ne avrà norma per avvisare in tempo ai mezzi per fronteggiare le necessità di cassa » (relazione al disegno di legge n. 1620 recante « Modificazioni alla legge per la contabilità generale dello Stato », atti Parlamentari - Senato del Regno, legislatura XXVII - Documenti).

Non vogliamo con ciò dire che il Ministro Mosconi era più democratico del Ministro del tesoro dell'attuale governo, ma vogliamo rilevare che l'articolo 49 costituisce un segnale al limite della costituzionalità che accentua i vastissimi poteri del Ministro del tesoro, rispetto al Parlamento in materia economica, come del resto ha rilevato la Commissione affari costituzionali nel suo parere nel quale fa esplicito riferimento a « effetti possibili di irrigidimento delle procedure di spesa, con il rischio dell'inadempimento delle obbligazioni contratte dalla pubblica amministrazione e della disapplicazione di decisioni di stanziamento adottate dal Parlamento ».

* * *

Abbiamo riassunto i motivi della nostra opposizione al disegno di legge sulla base dei quali riteniamo il provvedimento inadeguato alla drammatica situazione sociale ed economica della nostra Italia, proponendone la non approvazione.

VALENSISE E MENNITTI, *Relatori di minoranza.*