

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 5012/A-quater
N. 5012-bis/A-quater
N. 5106/A-quater

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatore: VALENSISE, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(CARLI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CIRINO POMICINO)

—

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1991
e bilancio pluriennale per il triennio 1991-1993

Nota di variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario
1991 e bilancio pluriennale per il triennio 1991-1993

Presentato il 31 luglio 1990

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**CIRINO POMICINO**)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(**FORMICA**)

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991)

Presentato il 29 settembre 1990

Presentata alla Presidenza il 31 ottobre 1990

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il 31 ottobre u.s., forse nelle stesse ore in cui Governo e maggioranza elaboravano e presentavano alla Commissione Bilancio, Tesoro e programmazione gli ultimi emendamenti relativi ad aumento di entrate mediante acquisizione al fisco di buona parte della diminuzione dei prezzi dei prodotti petroliferi, all'aumento dell'imposta di consumo sul gas metano, agli aumenti del 25 per cento dei coefficienti per la determinazione delle rendite catastali degli immobili, nonché altri emendamenti per il definanziamento e la rimodulazione di alcune spese (come la ricostruzione di Napoli, l'ANAS e il piano agricolo nazionale), dando luogo ad una manovra per fronteggiare decine di materie rimaste senza copertura, il Governatore della Banca d'Italia e il Ministro del Tesoro rendevano pubbliche proprie valutazioni, allarmate e negative, sulla situazione italiana e sulla manovra dei conti pubblici per il 1991.

Ci sembra senza precedenti quanto si è verificato, che costituisce, a nostro avviso, la denuncia più importante, quanto insospettabile circa la inadeguatezza della manovra e la gravità della situazione.

I giudizi della Banca d'Italia e del Ministro del Tesoro.

Anzitutto, Banca d'Italia ed ISTAT prevedono che la consistenza del debito pubblico, pari allo scorso giugno ad un

milione 173 mila miliardi di lire, è destinata ad oltrepassare il prodotto interno lordo, attestandosi su una percentuale dal 100 al 102 per cento rispetto al PIL. In parallelo, Banca d'Italia e ISTAT rilevano una diminuzione della produzione industriale (in settembre e ottobre 1990) in relazione alla crisi del Golfo, verso la crescita zero.

Il Governatore della Banca d'Italia valuta gli effetti della crisi del Golfo sulla economia italiana in un peggioramento di 10 mila miliardi nel resto delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, in un aumento di 0,6 punti del livello dei prezzi ed in una contrazione di mezzo punto del tasso di crescita. Ma la novità emersa dall'ultimo numero dei Bollettini della Banca d'Italia è nella severità dei giudizi circa il provvedimento tra i più importanti della manovra: « incerto » è definito il gettito derivante dalla tassazione delle imprese, subordinato alle scelte degli imprenditori in ordine alle agevolazioni offerte per la rivalutazione dei cespiti aziendali e all'emersione dei fondi accantonati in sospensione di imposta. Parimenti « incerto » viene considerato dal Governatore il gettito sulla tassazione dei guadagni da capitale.

Sono considerati « non strutturali » l'anticipo del saldo dell'IVA e le limitazioni ai mutui della Cassa depositi e prestiti in favore degli enti locali, mentre « strutturali » sarebbero interventi sulla spesa relativa, soprattutto, alla Sanità ed agli Enti locali. Il Governatore ritiene che

« un duraturo riequilibrio dei conti pubblici richiede interventi più estesi in grado di abbassare la crescita di lungo periodo ». Nel contempo prevede che il fabbisogno tende ai 140 mila miliardi e gli sfondamenti, rispetto alle previsioni, di 10 mila miliardi nella Sanità e di 3 mila miliardi nei trasferimenti all'INPS ed auspica « incisività » e « coerenza », evidentemente assenti nella proposta del Governo.

Ma sono ancora più sferzanti i rilievi che il Ministro del Tesoro — peraltro titolare della proposta di legge finanziaria secondo l'articolo 11 della legge n. 468/78 di concerto con il Ministro del Bilancio — ha formulato da Rimini dove ha preferito recarsi in occasione della giornata del risparmio, nello stesso giorno della presentazione alla Camera degli ultimi (non formali) emendamenti del Governo, integrativi della manovra. Ha osservato il Ministro Carli che « l'espansione dell'Italia partitizzata ha allontanato la società civile dall'amministrazione degli interessi collettivi. La conseguenza è stata un profondo distacco dei cittadini che si è manifestato nel crescente rifiuto di partecipare alle responsabilità collettive, nell'ostilità contro i valori che ci hanno fatto Nazione, nella dilagante incontrollabilità della spesa pubblica ». Si tratta di rilievi che collocano le patologie della spesa pubblica come traguardo negativo di una serie di processi di devalutazione determinati dalla « partitizzazione » che divarica società civile e interessi generali e produce il rifiuto verso le responsabilità collettive.

Non meno dura e precisa è l'esemplificazione del Ministro del Tesoro quando si occupa della Sanità, rilevando che « la concezione mutualistica a cui si ispirava l'assistenza è stata ripudiata ed ogni legame di solidarietà tra gli assistiti è stato reciso. Allo Stato si è conferito il compito di reperire con l'imposta e, in caso di insufficienza, con il debito, i mezzi di finanziamento della salute dei cittadini per destinarli a unità governate da amministratori selezionati secondo il principio « dell'affiliazione politica ». Il Ministro

del Tesoro, dopo aver rilevato che non possono celebrare « senza arrossire » la giornata del risparmio gli amministratori di una finanza pubblica che distrugge il risparmio, tenta di disegnare un percorso alternativo che comporta misure « impopolari », come il taglio dei finanziamenti destinati ai comuni, la vendita delle quote pubbliche nell'IMI e nel CREDIOP e revisioni del recupero automatico del *fiscal drag*. Tuttavia, lo stesso Ministro, costretto a constatare il doppio disavanzo che pesa sull'Italia nei conti pubblici e in quelli con l'estero e nel doppio debito dello Stato verso i portatori di titoli e della Nazione verso l'estero, deve riconoscere la necessità, per ricondurre sotto controllo la finanza pubblica, di ridefinire i confini delle responsabilità tra Stato, regioni e comuni.

Analisi senza proposte.

Qualche organo di stampa ha definito « requisitoria » i rilievi del Ministro del Tesoro a Rimini: le conclusioni, tuttavia, non appaiono adeguate allo spessore dei rilievi ed agli argomenti che li sostengono. Sembra infatti inaccettabile l'affermazione secondo cui gli elementi di populismo e di dirigismo presenti nella Costituzione debbano essere interpretati alla luce dell'ordinamento economico liberale. È un'affermazione, peraltro, dissonante rispetto alla proposta della revisione del recupero automatico del *fiscal drag* che è correzione dovuta quando l'andamento inflattivo rende ingiuste le aliquote del prelievo fiscale. Non è, inoltre, accettabile la censura alle decisioni della Corte costituzionale che aumenterebbero la spesa: per evitarle basterebbero norme giuste e conformi alla Costituzione.

Abbiamo riportato le analisi del Ministro del Tesoro insieme alle osservazioni sulle cifre del Governatore della Banca d'Italia per documentare che le nostre riserve sull'adeguatezza della manovra finanziaria, trovano conferme nei giudizi dei massimi responsabili della gestione della finanza pubblica, con dissociazioni

vistose che trasformano osservazioni e riserve in autentiche censure alle scelte del Governo e della maggioranza, di indiscutibile portata politica. Tuttavia analisi e censure rimangono prive di proposte adeguate per cambiare.

Dalle ricordate analisi, come dall'esame della finanziaria, delle sue scelte e dei documenti che l'accompagnano appare innegabile, oltre che esplicitamente riconosciuta, la incidenza pesante e difficilmente reversibile sull'attuale situazione italiana della crisi del sistema e delle sue degenerazioni (la « partitizzazione » di Carli), il che comporta la conferma dell'attualità delle proposte e della battaglia di alternativa del MSI-DN.

Enti Locali e Sanità.

Va posto nel dovuto rilievo che i due grandi comparti di maggiore crisi, strutturale e funzionale, con conseguenze devastanti per la finanza pubblica, ma, soprattutto, per i cittadini, sono la Sanità e gli Enti locali.

Si tratta di due comparti nei quali il sistema ha ritenuto di realizzare le sue « riforme » che si rivelano non rispondenti e meritevoli di revisioni urgenti e in profondità.

Sono significative le osservazioni in ordine agli Enti locali formulate dalla Commissione Affari Costituzionali nella relazione di maggioranza al Bilancio e alla finanziaria. Secondo tali osservazioni sono necessarie risorse aggiuntive per la difesa dell'ordine pubblico e per la lotta alla criminalità, sono indispensabili provvedimenti finanziari che « si adeguino » alle prescrizioni della legge n. 142 sul nuovo ordinamento degli Enti locali e « garantiscano comunque certezze dei trasferimenti finanziari ed un livello minimo di risorse per i servizi indispensabili ». E ancora, si ritiene necessario un coordinamento tra le decisioni della finanziaria e le previsioni della legge n. 142 sul nuovo ordinamento degli Enti locali per il recupero urgente di « certezze finanziarie preventive e pluriennali », il che significa

che il nuovo ordinamento degli Enti locali è nato finanziariamente asfittico e non attuabile, nonostante gli emendamenti governativi dell'ultima ora.

Il che significa, ancora, che per gli Enti locali e per i cittadini, destinatari dei servizi, continuano le disfunzioni e le inadeguatezze che la riforma non può fronteggiare, con le conseguenze sociali, economiche, politiche constatabili perché realmente sotto gli occhi di tutti.

La riduzione dei trasferimenti agli Enti locali, respinta dalla Commissione Affari Costituzionali, concorre a svuotare la riforma che avrebbe comportato, oltre a diverse impostazioni di merito, soprattutto, i presupposti di certezze finanziarie, dirette o derivate, razionalmente e tempestivamente elaborate.

Allo stato, la mancanza di certezze da parte degli Enti locali e delle regioni e il ricorso alla loro capacità impositiva si traduce in aggravii irrazionali di tributi a carico del contribuente, sempre lo stesso, torchiato da più parti, in modo sperequato da regione a regione, come sta accadendo per gli aumenti della tassa automobilistica, con sperequazioni che confermano l'assurdità dei particolarismi regionalistici ai quali, avventatamente, in certe zone è stata affidata la protesta che, puntualmente, regionalizzata, ricade sui malaccorti protestatari !

Il Governo ha proposto un accantonamento di pochi miliardi per la istituzione delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti. La indicazione, deve aprire il discorso sulla necessità di urgente revisione dei controlli regionali disciplinati in modo inefficace dal capo XII della legge 142 sulle autonomie locali, nonché sull'altra grave e urgente necessità di nuovi indirizzi per la gestione degli appalti.

Il Comparto della Sanità, con i suoi « sfondamenti » preoccupanti, è un esempio classico di « riforma da riformare », eliminando sprechi e meccanismi perversi di lottizzazione partitocratica e di dissipazione. Va ricordato, anzitutto, che il disegno di legge di riforma del servizio sanitario nazionale, provvedimento collegato alla legge finanziaria 1990, è tuttora

al Senato in attesa di approvazione. Come il MSI-DN ha sostenuto durante il dibattito alla Camera, quel disegno di legge non risponde alle pressanti necessità di restituire centralità alla competenza dei medici, di liberare la Sanità dalla ipoteche lottizzatrici dei partiti e di rendere possibile un impiego oculato e non dispersivo delle risorse.

È vero che le norme prevedono che i « managers » delle USL, siano tratti da un albo speciale appositamente istituito, ma sono proposti dalle USL e scelti dalle giunte regionali, evidentemente su base partitica.

Ma la Sanità, in attesa dei « managers » e della « riforma », ha avuto una sorta di « miniriforma » con un provvedimento collegato alla legge finanziaria 1991, con il quale si fanno economie molto dure a carico delle fasce più deboli della popolazione, come gli invalidi civili, del lavoro o di guerra, mentre i balzelli sui medicinali, sulle analisi e sulle terapie assumono aspetti vessatori.

È bene ricordare che il fabbisogno del Fondo Sanitario nazionale è previsto in 72.791 miliardi per il 1991, in 85.500 miliardi per il 1992 ed in 92.250 miliardi per il 1993; viceversa alcuni centri specializzati stimano il fabbisogno per il Fondo in 88.000 miliardi e le regioni in 91.000 miliardi per il 1991. Riteniamo che non siano possibili valutazioni preventive anche per il fatto che la « riforma » *in itinere* dovrebbe incidere sulla spesa sanitaria.

Tuttavia è certo che il servizio sanitario non è all'altezza delle necessità dei cittadini utenti e che la spesa sanitaria che taluni ritengono sottostimata presenta ancora pericolosi meccanismi di dissipazione che dovrebbero essere rimossi, come del resto si è implicitamente ammesso da parte del Governo con alcune norme della « miniriforma » che accompagna la legge finanziaria.

Rimane, comunque, prioritaria l'esigenza di una bonifica drastica del settore attraverso la utilizzazione della competenza dei medici e degli operatori sanitari e la cancellazione di ogni lottizzazione degli organi di gestione della Sanità.

Le pensioni.

Il MSI-DN è fortemente impegnato nella battaglia per la riforma del sistema pensionistico alla quale è, doverosamente, preliminare la perequazione delle pensioni di annata. Il dibattito svoltosi alla Camera nell'ottobre del 1989, anche sulla base di una articolata mozione del MSI-DN, si è concluso con l'approvazione di una risoluzione che impegna il Governo alla rapida soluzione della perequazione. I fondi della finanziaria non sono sufficienti e, d'altra parte, non è soddisfacente il disegno di legge presentato al Senato che allunga i tempi della definizione di un problema di autentica giustizia, tale definito da una inequivoca sentenza della Corte Costituzionale che ha riaffermato il carattere retributivo del trattamento pensionistico con tutte le conseguenze relative alle rivalutazioni.

Ci auguriamo che i nostri emendamenti, che si affiancano ad emendamenti simili di colleghi di altri gruppi politici, possano ottenere il consenso dell'assemblea consentendo la rapida e soddisfacente definizione dell'annosa e dolorosa questione che, da lunghi anni e con precise responsabilità, ha mortificato ed afflitto i benemeriti lavoratori in quiescenza. Il loro buon diritto è innegabile, sia con riferimento ai contributi versati, sia perché come si sostiene giustamente da parte delle Associazioni, in particolare dalla CISNAL-pensionati, sui lavoratori in pensione ricadono i costi dei servizi pubblici in crisi e del caro alloggi.

Emergenza giustizia.

Con un apposito emendamento, a firma di tutti i deputati del MSI-DN, si propone alla Camera una « addizionale giustizia » triennale attraverso un ritocco alle aliquote delle entrate tributarie dello Stato per consentire un gettito speciale intorno ai 3.600 miliardi l'anno. Ci sembra che nella situazione di autentica emergenza che attraversa la giustizia si imponga una inversione di tendenza con mezzi eccezionali e straordinari che con-

sentano di risolvere i problemi ormai incancreniti che rischiano, irrisolti, di vanificare le stesse possibilità di convivenza civile e di pregiudicare l'imminente confronto europeo. È indispensabile che l'esercizio della funzione giurisdizionale non sia condizionato da inadeguatezze di personale o di mezzi che paralizzano l'attività giudiziaria con danni emergenti di portata incalcolabile, morale, sociale ed economica e con il conseguente degrado della vita associata e la recrudescenza di tutte le forme di criminalità di ogni tipo, in una con la gravissima fenomenologia delle ritardate o mancate risposte ai cittadini in materia di giustizia civile.

Il Ministro di Grazia e Giustizia ha indicato in 500 miliardi per ciascun anno e per quattro anni il fabbisogno per il finanziamento di un « piano straordinario » per la giustizia stimando che i 2.000 miliardi del quadriennio possano essere impiegati per 1.000 miliardi nelle strutture informatiche, per 900 miliardi nelle strutture ordinarie (attrezzature, macchinari e impianti), per 85 miliardi al potenziamento dell'attività dell'ufficio giustizia minorile.

Ci sembra evidente che le necessità del sistema giustizia siano ben maggiori. Basti pensare alle esigenze strutturali, di personale e di mezzi, connesse al nuovo codice di procedura penale e, fra non molti mesi, al nuovo procedimento civile, oltre alle necessità di personale e di strutture derivanti da una seria applicazione delle nuove norme in materia di droga e delle necessarie nuove normative in materia di prevenzione e repressione delle attività illecite nel campo economico, proprie della criminalità comune ed organizzata.

Nazione e Mezzogiorno.

La manovra sui conti pubblici per il 1991 ci conferma nel convincimento, ripetutamente espresso, che la situazione italiana deve essere affrontata con coraggiose revisioni strutturali che affranchino la finanza pubblica dai troppi meccanismi perversi che si sono stratificati in obbedienza a logiche ed a spinte partico-

laristiche, estranee agli interessi collettivi. Tali logiche e tali spinte sono pervenute ad un livello di intollerabilità pregiudizievole per la stessa visione unitaria della comunità nazionale, esposta alle rozze tentazioni degli infecondi localismi e degli impraticabili egoismi. Se si considera che la evoluzione non virtuosa della finanza pubblica ha portato all'aumento del debito nelle dimensioni ricordate, con il connesso carico di interessi, è legittimo affermare che gli errori e i compromessi hanno portato il « sistema Italia » ad un delicato livello di guardia. Un segnale clamoroso della inadeguatezza di coloro che hanno ritenuto di governare, ma sostanzialmente hanno gestito particolaristicamente l'esistente, è data dal Mezzogiorno nei cui confronti risorse notevoli sono state irrazionalmente impiegate senza risultati o con visioni limitate, arretrate, infeconde, senza aperture ai grandi ed irrisolti problemi vitali di trasporti, comunicazioni, ambiente, formazione professionale, potenziamento delle vocazioni proprie di quei territori. Oggi il Mezzogiorno è pressoché ignorato, nelle sue esigenze specifiche e nelle sue possibilità, dal prevalere di particolarismi ed egoismi. Noi sosteniamo che, per rilanciare la comunità nazionale, lungi dall'essere ignorato, il Mezzogiorno va urgentemente *parificato* nelle infrastrutture, negli adempimenti ordinari, nella correttezza degli interventi, nella perequazione dell'efficienza degli organismi pubblici statali e locali che vi operano, nel riscatto urgente dai condizionamenti della criminalità. La comunità nazionale ha, oltre che il dovere, la necessità di parificare il Mezzogiorno per conseguire in Europa una funzione propria e specifica, essendo evidente che, senza il Mezzogiorno, o con un Mezzogiorno debole, debole risulterebbe la partecipazione italiana all'Europa.

La manovra finanziaria ignora queste esigenze e sottolinea la sua inadeguatezza elargendo, all'ultimo, qualche diecina di miliardi in più all'accantonamento per la legge per gli interventi a favore della Calabria, tenuta irresponsabilmente ferma in Senato da oltre due anni, dopo l'approvazione da parte della Camera!

Avocazione allo Stato dei profitti illegittimi della classe politica.

È il titolo del disegno di legge (AS n. 979) proposto dal gruppo dei senatori del MSI-DN fin dal 13 aprile 1988, riproducendo un testo presentato nelle precedenti legislature dai gruppi parlamentari del MSI-DN.

Un nostro emendamento alla legge finanziaria propone un accantonamento (fondo negativo) con i proventi delle avocazioni da destinare a politiche del lavoro e della qualificazione professionale dei giovani. C'è da augurarsi che la inderogabile nobiltà del fine (il lavoro per i giovani) renda ancor più evidente la necessità di una urgente approvazione del testo dei senatori del MSI-DN che ci sembra inutile illustrare essendo chiaro col suo titolo.

In occasione del dibattito sul disegno di legge collegato n. 5107 un nostro emendamento diretto a consentire alla Corte dei conti di agire con procedimento ingiuntivo per il recupero delle somme dovute allo Stato per responsabilità amministrative non ha avuto successo. Lo riproporremo, anche perché è funzionale alle procedure di avocazione dei profitti illegittimi della classe politica e prevede il procedimento urgente di recupero quando gli elementi di responsabilità amministrativa risultino dagli atti delle Commissioni parlamentari di inchiesta e nelle relazioni conclusive.

Per cambiare: partecipazione, concertazione, programmazione.

Da tempo il MSI-DN ha proposto che la sessione di bilancio sia preceduta da una « sessione di programma » che consenta, attraverso il coinvolgimento delle categorie del lavoro e della produzione, dello stesso CNEL, la ricognizione più ampia delle necessità strategiche e l'individuazione delle priorità immediate o urgenti, in modo da produrre un documento di programmazione economica e finanziaria come punto di arrivo di un esame e di un dibattito competente sulle

scelte e sull'impiego delle risorse. La « partitizzazione » (per ripetere il termine usato da Carli) non ha consentito la presa in considerazione, finora, della nostra proposta che vuole essere l'avvio di una linea possibile di alternativa del sistema sulla strada della partecipazione istituzionale delle categorie del lavoro e della produzione, come veicoli di competenza e di responsabilità che inizia dalla partecipazione nell'impresa. I fatti danno ragione alle necessità di coinvolgimento, di concertazione, di previsione per liberare e utilizzare al meglio le risorse. Ma si continua a preferire l'improvvisazione dell'ultima ora e la pioggia di interventi, piccoli, magari destinati a restare sulla carta, per elencare cento problemi. Le difficoltà della legge finanziaria, strumento ancora approssimativo e imperfetto di razionalizzazione dei conti pubblici, sono indubbiamente accresciute dalle procedure affannose imposte dalla situazione politica precaria ed a respiro corto.

Sarebbero, quelle difficoltà, in gran parte rimosse, o valutate tempestivamente, dalla sessione di programma. Oggi le valutazioni di merito e di congruità delle proposte del Governo sono affidate esclusivamente alla capacità professionale dei funzionari della Camera che dirigono il Servizio bilancio dello Stato: alla loro capacità dobbiamo le valutazioni sui disegni di legge collegati. Ma uguali valutazioni sono mancate (e non per colpa del Servizio bilancio) per gli emendamenti che il Governo ha presentato il 31 ottobre.

In conclusione, a nostro avviso, la manovra lascia aperto, e in modo preoccupante, il problema italiano nella vita dei suoi anziani, dei suoi occupati senza un domani certo, dei suoi giovani in cerca e in attesa di lavoro, dei lavoratori autonomi senza prospettive chiare, dei lavoratori dipendenti, delle famiglie, delle donne, destinatarie di proclamazioni teoriche, ma al centro dei sacrifici maggiori conseguenti alla crisi.

Raffaele VALENSISE,
Relatore di minoranza.