

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5012/A-quinquies
N. 5012-bis/A-quinquies
N. 5106/A-quinquies

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatore: **BECCHI**, 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

Presentato alla Presidenza il 31 ottobre 1990

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'iter di approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria in questa Camera è giunto alla sua tappa finale. E vi è giunto con minore tensione e minore fatica (anche fisica) alle spalle di quanto non fosse avvenuto nelle precedenti esperienze. È mancato, in sostanza, nel lavoro delle Commissioni « settoriali » come in quello della Commissione bilancio, un confronto vero sulle questioni che la manovra di finanza pubblica — che i due disegni di legge configurano — proponeva sia dal punto di vista della sua adeguatezza a raggiungere gli scopi cui si pretende sia finalizzata, sia dal punto di vista della bontà delle scelte che essa contiene in quanto strumento di ripartizione di risorse inevitabilmente scarse. Inevitabilmente, in quanto anche in assenza dell'obiettivo pur conclamato di arrestare la crescita del debito pubblico, non sussiste un'ipotesi in cui le risorse disponibili siano illimitatamente commisurabili ai « bisogni ».

Ed il confronto è mancato non tanto perché sia stato assorbito dai due provvedimenti collegati, già approvati da questa Camera: provvedimenti i cui limiti, in sé e per sé, ma prima di tutto come supporto ad una manovra di finanza pubblica persuasiva sono stati, già in quest'aula, ampiamente sottolineati nei nostri interventi.

No, il confronto è mancato per altre ragioni, che sono sostanzialmente ricollegabili alle difficoltà apparentemente in-

sormontabili che quello che del confronto dovrebbe essere il protagonista, ossia il Governo, ha mostrato di avere nel discutere con il Parlamento. Dovrebbe perciò essere ora l'aula la sede in cui il confronto ha luogo, ma a partire da una base di riferimento che già risulta ampiamente modificata rispetto alle premesse, al testo originario.

Gli strumenti della manovra.

L'idea di disporre di strumenti « razionali » per impostare annualmente e triennialmente (breve e medio termine) la manovra di finanza pubblica, evitando che questa fosse affidata alla gestione della tesoreria con quanto ne consegue dal punto di vista della discrezionalità e della trasparenza, guidò il Parlamento nel 1978 all'approvazione della legge n. 468. La mancata rispondenza tra strumenti ed obiettivo ispirò, nel seguito, la riforma della 468 che si concluse con l'approvazione nel 1988 della legge n. 362. Ambedue questi leggi hanno avuto come primo principio ispiratore quello di un'evoluzione della spesa pubblica incontrollabile perché dominata non da meccanismi endogeni (inerenti cioè le modalità del « governo della cosa pubblica » come effettuato dall'esecutivo e dalle amministrazioni), ma dall'attività legislativa. Semplificando, si potrebbe dire che non l'amministrazione (in senso lato) — o comunque non anche l'amministrazione — ma il par-

lamento, con un'attività legislativa cui non era posto alcun vincolo di natura finanziaria, era supposto determinare i fattori che rendevano insostenibile il ritmo di incremento della spesa. Sulla base di tale valutazione, si giustificò la creazione dei fondi globali di parte corrente e di conto capitale, come delimitazione delle risorse aggiuntive che, stante un'evoluzione compatibile della spesa indotta dalle diverse attività pubbliche, potevano essere destinate a fronteggiare nuovi « bisogni ».

L'impostazione originaria della 468 non confutava dunque ma soltanto razionalizzava l'ipotesi che la spesa pubblica non possa che avere carattere incrementale, sia ineliminabilmente destinata a crescere per fronteggiare sempre nuovi « bisogni ». Ma non si deve perdere di vista che in una fase di elevati tassi d'inflazione, quest'idea poteva essere in qualche modo corretta, nella pratica, dall'illusione monetaria. Se rendeva più contenuto in termini reali lo « spazio » per nuove leggi di spesa, l'inflazione facilitava però l'insorgere di scostamenti tra stanziamenti di bilancio ed erogazioni, minando alle radici la presunzione di un andamento non esplosivo della spesa endogena.

Si può tuttavia argomentare che il cammino che ha portato alla legge n. 362 è stato tracciato dal ridursi dei tassi d'inflazione. Ed è a tutti noto che quella riduzione non è stata — se non temporaneamente e marginalmente — il frutto degli andamenti della finanza pubblica, ma dei comportamenti dei soggetti privati (della riduzione prima di tutto della dinamica delle retribuzioni reali nel settore privato) e ancor più di favorevoli condizionamenti esterni. Riducendosi il passo dell'inflazione, il meccanismo riequilibratore rappresentato dall'illusione monetaria veniva meno e l'impostazione incrementale prevista dalla legge 468 si palesava insoddisfacente. Non è però privo di significato il fatto che la 362 abbia reso più restrittiva l'impostazione incrementale (anche distinguendo tra legge finanziaria e provvedimenti collegati) ma non l'abbia superata. L'insorgere in modi ine-

diti di espressioni di rivolta fiscale — che appare anche dall'esperienza di altri paesi come l'unico elemento capace di frenare le spinte che portano all'impostazione incrementale — non era ancora percepibile con la necessaria chiarezza (del resto, da molti non è neppure oggi percepito).

Si è perciò continuato a ragionare, finora, come se il presupposto originario (il comportamento responsabile della spesa endogena) su cui ci si era basati, fosse un dato certo. Ma così — come si è accennato — non era più (posto che lo fosse stato per il passato). Anzi, negli ultimi anni la spesa pubblica endogena andava acquistando un ritmo di crescita così elevato da travolgere ogni vincolo di compatibilità. E questo ha contribuito massicciamente a rendere l'impostazione della legge finanziaria obsoleta, almeno rispetto agli obiettivi che ne avevano giustificato l'adozione.

Ormai, ma non dal 1990 soltanto, una manovra di finanza pubblica ispirata al rigore non può essere propiziata da uno strumento che nei fatti priva il parlamento dell'opportunità di decidere (o di decidere unitariamente) dell'utilizzazione di risorse che restano — almeno in linea di principio — nella esclusiva disponibilità dell'esecutivo e che sono dimensionate nel tempo, a ritmi elevati di crescita, da meccanismi che le autoalimentano. Il parlamento di volta in volta sanziona, ma in modo frammentario e spesso senza un grado di informazione sufficiente a renderlo consapevole degli effetti finali che da essi deriveranno.

Ciò che con la 468 si era voluto conseguire — una maggiore responsabilizzazione del Parlamento sulle implicazioni finanziarie dell'intervento pubblico nel suo insieme — non è stato raggiunto. Ma semmai il sussistere di questi strumenti ha dato luogo a reazioni che hanno spinto verso risultati di segno opposto. L'immagine che i mass-media davano del dibattito parlamentare sulla manovra di finanza pubblica, in tempi in cui questo dibattito assumeva maggiore enfasi, era quella di un vero e proprio assalto alla diligenza, mai del resto davvero difesa

con convinzione dal conducente. Era, anzi, facile già allora sostenere che l'assalto era spesso addirittura propiziato dal conducente.

Riepilogare queste vicende non significa predisporre ad una celebrazione liquidatoria, ammettere che il superamento degli strumenti di valutazione unitaria della manovra di finanza pubblica è nei fatti, e che è il momento di tornare al pre-1978, senza perdere tempo nell'approvazione di atti formali che sono ormai privi di contenuto. Significa porre il problema della perdita di contenuto — che è un dato certo — per sollecitare il Parlamento a riflettere sulla perdita di sovranità che ne deriva, con tutto ciò che nella perdita di sovranità (in questo caso, su elementi di portata primaria) dell'istituzione parlamentare è implicito.

Ed è questo un dato da cui non solo le opposizioni ma la stessa maggioranza dovrebbero ritenersi allarmate.

Può apparire pleonastico ripetere in questa sede che la capacità di decidere una manovra di finanza pubblica è prima di tutto capacità di stabilire in modo aggregato, e preliminarmente, quanto si può spendere, tenuto conto di quanto si ritiene opportuno di prelevare dai soggetti giuridici e fisici percettori di reddito e di quanto si ritiene di poter ottenere come credito da rimborsare via via che il maggior reddito creato dalle operazioni così finanziate viene assoggettato alle imposte vigenti (criterio, questo, che è alla base dell'interpretazione invalsa nell'uso dell'articolo 81 della Costituzione, ma di cui mai viene verificato il rispetto). I disegni di legge di bilancio e finanziaria configurano, anche sulla base dei provvedimenti collegati, questo quadro di riferimento, ma sul quadro di riferimento non ci si sofferma, anche perché la decisione su quanto spendere è per grandissima parte già determinata e irreversibile e l'unica speranza di veder riconosciuti « bisogni » nuovi o connaturati al carattere ineguale di molte prestazioni (gli esempi possono essere molti, valga per tutti l'annosa questione delle pensioni, che è forse il più significativo) è nell'ammettere che il pre-

lievo tributario non abbia vincoli e che tutta la spesa in conto capitale o pretesa tale si « ripaghi ».

La disparità tra governo e Parlamento che da questo stato di cose deriverebbe, è tuttavia mitigata dal fatto che la crescita endogena della spesa di cui si è detto, è sì formalmente sotto l'egida dell'esecutivo, ma in termini sostanziali è più il risultato di una labilità del « governo della cosa pubblica » che di una sua protervia. Per non compromettere una convivenza tra esecutivo ed amministrazione (enti ed aziende pubbliche compresi) che ha come base di appoggio i meccanismi che rendono così celere l'evoluzione della spesa endogena, lo stesso governo finisce con l'agire in genere, e con il formulare il disegno di legge finanziaria, sulla base dei criteri appena indicati con rincorse affannose all'aumento del prelievo tributario, estensioni incaute delle autorizzazioni a contrarre mutui e interventi cosmetici come quelli rappresentati dalla rimodulazione della competenza per la spesa di conto capitale.

Vale perciò che la perdita di sovranità del Parlamento è anche il risultato di una perdita di governo da parte del Governo — perdita di governo che non è conseguenza solo delle modalità con cui Ministri e Sottosegretari sovrintendono ai loro compiti ed esercitano le loro responsabilità, ma anche dei molteplici intrecci tra maggioranza ed amministrazione, o tra maggioranza e soggetti pubblici (o titolari, in quanto concessionari e appaltatori, di funzioni pubbliche), che conferiscono ai soggetti pubblici un grado più o meno elevato di protezione rispetto a scelte non gradite che potrebbero essere loro imposte dall'esecutivo. Non esiste un centro che garantisca coerenza tra le scelte né a livello dell'esecutivo né a livello dell'amministrazione.

È sulla base di un'analisi di questo tipo che gli studiosi stranieri di politica economica, anche di orientamento progressista, essendosi occupati delle cose italiane, ne hanno ricavato la convinzione che l'unica politica qui praticabile di risanamento fosse una politica tatcheriana,

perché solo con quell'approccio si sarebbe rotto il circolo vizioso che rende gli apparati pubblici autolegittimati, aumentando enormemente il loro potere contrattuale, e priva governo e parlamento delle proprie prerogative costituzionali. Ma è, da questo punto di osservazione, fin troppo evidente che Governo e maggioranza parlamentare traggono da questa condizione convenienze tali da rendere la riconquista delle prerogative costituzionali non preferibile alla perdita di quei vantaggi.

È un equilibrio duraturo o precario, quello che viene così a stabilirsi? per alcuni aspetti l'equilibrio è duraturo, se si riproduce da decenni, ma le forme che da qualche tempo tende ad assumere, vi insinuano fattori di precarietà. Questi elementi di precarietà si sono fatti, comunque, più evidenti di recente ed in ragione dell'insorgere di un soggetto nuovo esterno, si potrebbe dire estraneo, che sembra voler riflutare le « regole del gioco »: parlo delle Leghe. Viene da qui un monito non ignorabile da parte dell'opposizione. Sappiamo che cambiare le « regole » è difficile. Ma i fermenti che la società esprime, seppure in modo distorto e non condivisibile, ci rafforzano nell'idea che non ci si può e non ci si deve accontentare di trovare all'interno delle « regole » in essere spazi per soddisfare esigenze diverse, o per legittimare aspettative di loro futura soddisfazione. E nello stesso tempo ci è chiaro che le « regole del gioco » sono modificabili a partire da profonde riarticolazioni (la parola « riforma » è logorata dall'uso e dall'abuso) del « sistema » pubblico: del rapporto tra Stato centrale e istituzioni decentrate (ben oltre ciò che è previsto dalla legge da poco varata sulle Autonomie locali), degli statuti delle amministrazioni e degli enti e imprese pubbliche, del ruolo e delle responsabilità dei pubblici dipendenti, delle relazioni tra stato e imprese che esercitano attività ad esso delegate, delle modalità di funzionamento degli organi deputati al controllo sulle attività delle amministrazioni, ecc. L'attenzione che è doveroso porre alle cosiddette « riforme istituzionali » non può farci dimen-

ticare che queste riarticolazioni debbono esserne, se non la premessa, l'irrinunciabile corollario.

Già dall'assoluta inerzia dei governi nell'ultimo decennio — e non solo, ma le esigenze sono via via divenute più impelenti — sui temi che ho appena elencato, viene una conferma inquietante dell'analisi sulle distorsioni insite nelle attuali « regole del gioco ».

Mi sia consentito ora chiudere questo prologo ad un esame di merito che pure bisogna fare dei disegni di legge che ci accingiamo a votare (per modificarli in meglio: è da sperare), con un riferimento che mi pare non peregrino. L'analisi contenuta in premessa rivela la profondità cui è giunta quella crisi della nostra democrazia (di cui tutti portiamo almeno una parte di responsabilità — come osserva Giovanna Zincone in un bel saggio sull'ultimo numero di « Micromega ») che si esprime nel riferire la democrazia « al benessere più che al potere », nel concepire la « cittadinanza » come godimento più di « immunità e tutele che di diritti politici. In fondo più intenzionata ad ottenere cittadini privatamente soddisfatti che pubblicamente influenti. » Con ciò che ne consegue quando si arriva al limite in cui il principio di solidarietà — da sempre zoppo qui, perché valido solo per una parte della società — viene travolto.

E credo di interpretare correttamente il pensiero degli elettori a cui devo rispondere, se dico che il nostro ruolo non può essere di difendere quel principio di solidarietà, ma di lavorare per definire le basi di una solidarietà nuova — basi che sono lontane anni luce dai contenuti dei provvedimenti oggi al nostro esame.

Qualche valutazione nel merito.

In mancanza delle considerazioni finora svolte, sarebbe stato arduo addentrarsi nell'esame della manovra di finanza pubblica così come ci viene proposta, senza sentirsi attori casuali di una commedia (o di un dramma) di cui non si coglie il vero significato.

Ora che si è argomentato sulle ragioni della incontrollabilità della finanza pubblica, ci si può più concretamente soffermare sulle proposte in discussione.

Poiché la critica finora sviluppata ha a che fare con la mancanza di attenzione ai conti aggregati, a quella che dovrebbe appunto essere la manovra, da qui si cercherà di partire: si cercherà perché la confusione che regna sui conti del testo « licenziato » (le virgolette sono necessarie) dalla Commissione bilancio, è tale da non consentire la auspicabile precisione. Ed anche questo è sintomatico non solo della perdita di enfasi, ma del deprezzamento — anche voluto — dello strumento.

Nel testo inviato al Parlamento dal Governo del disegno di legge finanziaria (A.C. 5106), la manovra si articolava in 21.505 miliardi di maggiori entrate tributarie (derivanti dall'articolato dello stesso disegno di legge e dal provvedimento collegato sulle entrate, A.C. 5108), maggiori entrate extratributarie per 1.850 miliardi e 5.600 miliardi di nuove entrate per alienazione di patrimonio pubblico — *in toto* entrate aggiuntive per 28.955 miliardi (rispetto al progetto di bilancio definito a fine luglio 1990) — ed in una diminuzione delle spese in termini di competenza, pari a — 8.159 miliardi, come risultato di un aumento di 9.895 miliardi delle spese correnti ed una riduzione di 18.054 miliardi delle spese di conto capitale (di cui 11.881 miliardi corrispondenti a rimodulazioni degli stanziamenti recati da leggi pluriennali). Da ciò il miglioramento del risultato previsto in termini di risparmio pubblico: — 53.941 miliardi contro i — 70.235 miliardi del progetto di bilancio, e + 83.559 miliardi contro + 67.265 ove si consideri il risparmio pubblico primario.

I fondi globali di parte corrente (tab. A) e di conto capitale (tab. B) venivano, rispetto alle previsioni recate dalla legge finanziaria 1990, ridotti di 1.246 miliardi per la tabella A e di 7.518 per la tabella B. Quest'ultimo, con l'aumento delle entrate tributarie, sarebbe il segnale dell'appello all'austerità ed al rigore, viste le variazioni rispetto alle previsioni asse-

state 1990. Ed è curioso che tuttavia gran parte della opinione pubblica sia stata indotta a credere di trovarsi di fronte ad una manovra di severità senza pari.

Per valutare la manovra si dovrebbe prima di tutto verificare l'attendibilità delle poste come sono state definite. E da più parti, anche molto autorevoli, dubbi pesanti sono stati sollevati a questo proposito. Anche ipotizzando però che le quantificazioni rispondenti alle diverse voci siano corrette, alcuni dati anomali saltano agli occhi. Prima di tutto, si ha ancora (l'anomalia non è congiunturale, ma strutturale) conferma dell'incontrollabilità della spesa corrente e soprattutto di quella endogena. Si può legittimamente riproporre, infatti, l'ipotesi che l'importo del fondo globale della tabella A non vincolato alla copertura di spese nella sostanza obbligatorie (su questo torneremo nel seguito) — trattasi di non più di 5 mila miliardi — sarà alla fine dirottato a coprire sfondamenti non previsti, ma in gran parte prevedibili, rispetto agli stanziamenti di bilancio. Secondo un costume, invalso nell'uso, che fa degli accantonamenti in fondo globale una riserva per maggiori spese, a disposizione del governo.

La spesa di conto capitale viene invece a contrarsi in termini di competenza e la contrazione è mitigata dalla previsione di entrate derivanti da alienazioni di patrimonio. Più che per il passato (la tendenza è pervasiva negli ultimi anni) la spesa di conto capitale consta però di autorizzazioni a contrarre mutui a carico totale o parziale della finanza pubblica. Considerando anche le rimodulazioni degli stanziamenti sulle leggi pluriennali si assiste in sostanza ad uno spostamento in avanti dell'onere per essa ricadente sul bilancio più che ad una reale contrazione della spesa in conto capitale.

La tendenza alla lievitazione del debito che può risultare nominalmente frenata, sarà invece parallelamente alimentata dall'indebitarsi degli enti e delle amministrazioni a ciò autorizzati e dall'estendersi del debito sommerso per tutti gli enti e le amministrazioni delegati ad erogare prestazioni « obbligate » e non

adeguatamente coperti da trasferimenti dello stato.

Ma prima di scendere ad elementi di maggiore dettaglio, conviene considerare come, sempre in termini aggregati, questa manovra appare dopo l'esame in sede referente in Commissione bilancio e le correzioni al testo originario in quella sede apportate sostanzialmente per iniziativa del governo.

Il maggiore incremento delle spese correnti è finanziato dal maggiore volume delle entrate tributarie: dal momento che le entrate tributarie ora crescono per circa 50 mila miliardi e le spese correnti totali per circa 47.000 miliardi, il risparmio pubblico migliora in misura solo di poco inferiore a quella prevista nella stessa iniziale dei provvedimenti.

La spesa in conto capitale resta pressoché invariata in termini aggregati, ma il volume delle rimodulazioni sale da 11.881 a 13.237 miliardi. Nuove autorizzazioni a contrarre mutui sono introdotte.

Solo avendo una percezione tutta contabile e formale delle modifiche fin qui ricapitolate, si può perciò sostenere che esse sono ininfluenti rispetto alla manovra. Da un lato, infatti, esse estendono il meccanismo di presunta contrazione della spesa di conto capitale sopra menzionato. Dall'altro, coprono maggiori spese correnti con una pioggia di aggravii d'imposta (non tutti del resto chiaramente identificabili) che porta la stima dell'incremento del prelievo fiscale nel 1991 da + 1,7 per cento a + 1,84 per cento: quasi due punti di maggiore incidenza in un solo anno.

Il nuovo conto aggregato è poi il risultato solo in parte dell'accoglimento di insopprimibili esigenze negate nel testo originario per una troppo frettolosa valutazione della possibilità di reintrodurre imposte locali o di rivedere radicalmente le politiche tariffarie finora praticate. In parte (non sempre sufficiente) queste esigenze sono state accolte, ma il loro accoglimento è stato l'occasione per la ammissione o riammissione di una pletera di ministanzamenti che premiano l'una o l'altra località geografica, l'una o l'altra

microcorporazione. Il testo originario rifinanziava il Vajont (8 miliardi), ora si rifinanziano in generale i territori colpiti da calamità (50 miliardi per il 1991) senza osare di nominarli — il riferimento sarebbe al Belice — per non innescare « spirali competitive ».

Si può essere austeri (ma forse sarebbe meglio dire ragionevolmente protesi a riportare entro confini accettabili i conti pubblici) ed ammettere che una calamità naturale dia diritto ad un flusso perenne di risarcimenti? O accordare alla II università di Roma un finanziamento aggiuntivo e particolare per l'edilizia? Ma vi è di più. Tra le voci introdotte nella tabella A, vi sono gli interventi di promozione della cultura dell'innovazione tecnologica di qualità (presidenza del consiglio), l'insegnamento di lingue straniere ai militari in servizio di leva (pubblica istruzione), e non meglio specificate iniziative a favore della cultura (Amministrazione diverse). Tra le variazioni apportate al bilancio vi è uno stanziamento di 50 miliardi per quel palazzo di giustizia di Napoli che appena completato è stato dato alle fiamme l'estate scorsa, prima del suo collaudo finale. E infine: nessuna delle appostazioni ora citate era contenuta in emendamenti presentati in Commissione. Ma evidentemente il rappresentante del Governo gli emendamenti presentati non li ha visti se non si è accorto che tra di essi ve n'erano alcuni che proponevano riduzioni di alcuni stanziamenti.

Più che in altre occasioni, questa volta il significato dell'inclusione nei fondi speciali di quelle voci che abbiamo precedentemente indicato come vincolate alla copertura di spese nella sostanza obbligatorie (i trasferimenti agli enti locali, la fiscalizzazione degli oneri sociali), risulta chiaro.

Poiché queste voci coincidono con interessi sostanziali esterni al Parlamento, ma su di esso influenti, basterà sottostimarle per ritrovarsi « costretti » ad aprire varchi che permettano di inserire anche le cose più disparate. Una tattica collaudata, ma che sicuramente non ha

nulla a che fare con l'austerità e con il rigore.

Gli interrogativi che a questo punto sorgono sulla parte dell'*iter* di approvazione che ancora è da percorrere, non sono di poco conto. La minifinanziaria aggiuntiva che il governo ha proposto e la maggioranza approvato in Commissione, ha trovato terreno favorevole (forse anche per l'intensificarsi di voci e sussurri sull'anticipazione al prossimo aprile delle elezioni politiche). Il conto di cosa più paghi — se mostrarsi severi e rigorosi (nella misura in cui se ne è, anche tecnicamente, capaci) o scialacquatori attenti alle esigenze minute di clientele e corporazioni — è stato per ora risolto a favore della seconda soluzione. Con quale autorevolezza, il governo potrà fronteggiare, dopo aver accettato rivendicazioni così fantasiose dei suoi interlocutori esterni (al Parlamento), non tanto le rivendicazioni delle opposizioni (che sono di ben altra natura), ma le pressioni per altri ministanziamenti della sua maggioranza, è facile immaginare.

Attendibilità dei dati e controllabilità delle variabili.

Si è ragionato fin qui come se i dati di riferimento fossero attendibili, facendo anche uno sforzo per concludere l'esercizio di valutazione della manovra come viene presentata (prima e dopo l'esame in Commissione) senza cedere alla tentazione di riprendere non solo le polemiche che sono state riportate sulla stampa, ma anche l'esperienza maturata nell'*iter* di approvazione dei due provvedimenti collegati. Già le loro conseguenze, infatti, non sono state quantificate acconciamente, ma sulla base di esercizi di fantasia. L'apice forse è stato raggiunto dal Ministro del bilancio quando ha affermato, in aula, durante l'esame del disegno di legge collegato sulla spesa, che l'emedamento che riduceva la contribuzione sanitaria dei coltivatori diretti non avrebbe avuto conseguenze finanziarie.

Da più parti, ed anche documentatamente dal Servizio del bilancio della Camera, sono state sollevate obiezioni sul dimensionamento delle entrate e si parlava allora di entrate rapportabili a misure di legge note. Ci si potrebbe trovare di fronte ad una sovrastima che coinvolge il 10-15 per cento del flusso complessivo delle entrate tributarie previste.

Minore importanza è stata assegnata nei commenti alle entrate derivanti da alienazione di parti del patrimonio pubblico, nonostante l'entità congrua della stima per esse riportata. Ma, seppure fattibile, una liquidazione del demanio pubblico di queste dimensioni, risulta non opportuna, considerato il carattere spesso strategico che aree ed edifici potenzialmente disponibili rivestono rispetto all'esigenza di riorganizzare aree densamente urbanizzate. Ove la si voglia far passare per opportuna, senza dubbio la sua fattibilità è incerta e non solo perché il provvedimento collegato che le disciplina, era già collegato alla legge finanziaria 1990 ed è stato finora, ed a fatica, approvato solo dal Senato.

Supponendo infine che queste entrate si realizzassero, del tutto scorretta risulterebbe la loro imputazione come entrate destinate a fronteggiare maggiori spese, seppure di conto capitale o sedicenti tali, essendo l'unica destinazione concettualmente accettabile di queste entrate quella che le porta a estinzione di una corrispondente quota del debito. Sarebbe anzi auspicabile, dati i tempi, una modifica della legge sulle contabilità dello Stato, che introduca la distinzione tra conto patrimoniale e conto del reddito.

Perplessità serie hanno infine destato, sia nella Corte dei conti sia in organismi settorialmente rappresentativi, le stime su importanti canali di spesa: dalla spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici (che pure stando alle informazioni fornite dalle relazioni ai disegni di legge in discussione, dovrebbe aumentare nell'anno di oltre il 14 per cento in termini aggregati) a quella sanitaria, a quella previdenziale e assistenziale, a quella per i trasporti o per le poste (e tra questi ultimi

sono appunto i settori che più alimentano la formazione di debito sommerso).

Alle modalità — commentate con osservazioni, anche molto severe, dalla Corte — dei rinnovi contrattuali concernenti l'impiego pubblico, si aggiungono gli svariati meccanismi di lievitazione e trasciamento di queste retribuzioni e la spinta ormai dilagante al costituirsi in ogni ministero di un qualche fondo cosiddetto di incentivazione o simili. Se una politica di contenimento ha luogo, è quella realizzata con la gestione di Tesoreria con la conseguenza che (come hanno sottolineato le organizzazioni sindacali CGIL-CISL-UIL nel corso dell'audizione presso la Commissione bilancio) la lievitazione nominale delle retribuzioni pubbliche innesca fermenti di protesta e di scontento nei lavoratori dipendenti del settore privato — cui il Ministro del bilancio si rivolge, con sempre maggiore frequenza, sottolineando l'ineludibilità, per loro, di una rigida politica dei redditi — mentre il ritardo nella concreta elargizione degli aumenti scontenta e amareggia i dipendenti pubblici, non « incentivandoli » certo a comportamenti maggiormente ispirati ai requisiti di efficienza ed efficacia nell'espletamento delle attività loro affidate.

Un altro esempio inquietante è rappresentato dall'Ente Ferrovie dello Stato, sia per le modalità spurie di attuazione della riforma del 1985 (variamente ed ampiamente commentate nelle relazioni annuali della Corte), sia per gli aspetti anomali assunti dai trasferimenti a favore dell'Ente. Né è lecito sottacere, nel discutere della questione, gli scandali che hanno condotto alla sostituzione del vertice insediato dopo la riforma — sui quali non si può proprio dire si sia andati a fondo — e le non chiarite ragioni dell'assassinio dell'ex-presidente.

Le norme in vigore dispongono che i trasferimenti dello Stato alle Ferrovie siano definiti, annualmente, nell'articolo della legge finanziaria. Ed è ciò che avviene senza che peraltro il Parlamento disponga di informazioni esaustive per valutare l'appropriatezza degli stanziamenti disposti e le motivazioni delle loro

variazioni da un anno all'altro. Ma mentre questo avviene, un capitolo del bilancio del Ministero del tesoro reca (in base ad una legge del 1981, non sfiorata dalla riforma) stanziamenti per il rimborso di ratei di mutui contratti dalle Ferrovie ed è su questo capitolo che si scaricano le pressioni per ottenere fondi rapidamente crescenti (la variazione in più sul 1990 del bilancio 1991 è dell'ordine di 2.500 miliardi).

Considerazioni conclusive.

La strada di un risanamento dei conti pubblici — che davvero allontani lo spettro dell'avvitamento del debito pubblico — ha in sostanza da essere ancora imboccata. Se il governo non è riuscito a convincere di quest'esigenza non solo la maggioranza che lo sostiene, ma neppure se stesso, gli sarà arduo pretendere di convincerne con maldestri esercizi contabili non solo noi (che vediamo da vicino ciò che accade) ma i partner stranieri, a partire da quelli comunitari. E non sarà certo il prestigio di cui gode, nei circoli finanziari europei ed internazionali, il Ministro del tesoro a nascondere lo stato delle cose.

Eppure non è questo il punto principale. Perché il fatto che si finga di praticare rigore, non è privo di conseguenze sia in termini di distribuzione della spesa — corrente e di conto capitale — sia in termini di conseguenze della politica di bilancio sulla situazione economica come su quella sociale e quindi sulla tenuta della convivenza civile. La contraddizione ricorrente, per quanto concerne la spesa corrente, tra spesa prevista e spesa sostenuta coincide infatti con un'accentuazione della redistribuzione a vantaggio di alcune categorie e gruppi, e con un ampliarsi delle aree di spesa discrezionale (non dal punto di vista normativo, ma da quello sostanziale) che permettono il consolidarsi delle reti clientelari. Ogni tentativo di correggere la degenerazione clientelare delle erogazioni si è finora tradotto nell'apertura di

nuovi canali, con esiti sotto il profilo della degenerazione clientelare, più cospicui di quelli che si era preteso di combattere.

Lo stesso vale per la spesa di conto capitale, perché l'obiettivo del contenimento non ha comportato una contrazione della spesa effettiva — che poteva non essere, del resto, una finalità auspicabile — e soprattutto non ha coinciso con la ricerca di modalità più razionali e giustificate di allocazione della spesa stessa, ma semmai con un ampliarsi dei varchi che rendono gli investimenti pubblici in Italia non impieghi (anche indirettamente) produttivi, ma occasioni di spreco di risorse.

Così anche l'idea della democrazia di cui si diceva all'inizio — cittadini più benestanti, ma più emarginati dal potere — diventa caricaturale, perché il maggior benessere si distribuisce su un numero sempre più limitato di individui e gruppi. La mancanza di « voce » impedisce a chi ne resta escluso, di far valere le proprie ragioni. Ma anche chi la « voce » cerca di riacquistarla (come i pensionati) si trova spinto, nella migliore delle ipotesi,

verso una soluzione pasticciata che avrà al più il valore di un paliativo.

Gli emendamenti che abbiamo presentato e che difenderemo in quest'aula, vogliono essere una proposta fuori dalle « regole del gioco », perché non incentivano la rincorsa alle microrivendicazioni né ipotizzano il ricorso a nuove e maggiori entrate (è una revisione radicale del sistema tributario quella che riteniamo necessaria e non la si consegue sbocconcellando le proposte di « riforma ») ma cercano in qualche caso di riportare a saggezza e verosimiglianza le previsioni del governo.

Così come i disegni di legge di bilancio e finanziaria si configurano (quanti e qualitativamente) la pressione fiscale che per essi si rende necessaria, ci appare anzi eccessiva, non solo perché iniqua nella sua distribuzione, ma anche perché incrementata per far fronte a destinazioni di spesa la cui priorità può avere solo carattere preelettorale. Ed anche questo calcolo, questa volta, potrebbe rivelarsi errato.

Ada BECCHI, *Relatore di minoranza.*