

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6116-A-ter
N. 6115-A-ter
N. 6056-A-ter

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatori: **QUERCINI, BECCHI, REICHLIN, VISCO**, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 18 novembre 1991 (V. stampato Senato n. 3003)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO

(CARLI)

**DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**

(CIRINO POMICINO)

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992
e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994**

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 20 novembre 1991*

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 18 novembre 1991 (V. stampato Senato n. 2944)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(CARLI)

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

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 20 novembre 1991*

Presentata alla Presidenza il 13 dicembre 1991

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

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 24 ottobre 1991 (V. stampato Senato n. 2893)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(CARLI)

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

—

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 1990

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 28 novembre 1991*

Presentata alla Presidenza il 13 dicembre 1991

INDICE

—

Relazione di minoranza sul disegno di legge n. 6056 . . .	Pag.	4
Relazione di minoranza sui disegni di legge nn. 6116 e 6115	»	14

RELAZIONE DI MINORANZA SUL DISEGNO DI LEGGE N. 6056

1. La presentazione annuale da parte del Governo del rendiconto generale dello Stato costituisce adempimento all'obbligo costituzionale sancito dall'articolo 81. Il rendiconto è oggetto di esame ed approvazione da parte del Parlamento e risponde pertanto non solo ad una funzione conoscitiva ma anche ad una funzione di controllo, di merito e di legittimità, sulla gestione finanziaria e patrimoniale svolta dal Governo sulla base delle autorizzazioni contenute in bilancio.

È da segnalare peraltro che mentre lo strumento del bilancio è stato oggetto di importanti interventi di modifica, l'istituto del rendiconto ha conservato il previgente regime normativo ed un ruolo minore nei rapporti tra il Parlamento e Governo. La Legge n. 362 del 1988 di riforma della legge n. 468 ha, come è noto, anticipato il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, posto stringenti limiti contenutistici alla legge finanziaria, con la previsione del disegno di legge collegati, introdotto il documento di programmazione economico-finanziaria come momento programmatico precedente la vera e propria decisione di bilancio. Tutte queste modifiche segnano un recupero della centralità del Parlamento nella determinazione degli indirizzi generali della finanza pubblica ed un corrispondente allontanamento dello stesso dalla decisione puntuale sulla spesa.

Un'indicazione in tal senso è pure venuta dalla redazione, in vista della discussa riforma del bilancio, sperimentale, con sostituzione all'unità elementare « capitolo » di un'unità omogenea che accorpa più capitoli a seconda dell'oggetto e della finalità della spesa. Anche questa novità,

peraltro non pienamente sfruttata, va nella direzione di rendere il Parlamento meno presente sulle decisioni materiali di spesa e più concentrato sui profili di indirizzo, conoscenze e controllo della gestione finanziaria. Inoltre è lo stesso strumento di bilancio, prima « schiacciato » da un modello di finanziaria « pesante », a riacquistare una propria centralità. Mai come quest'anno il bilancio è stato strumento di manovra. Proprio la rideterminazione della trama strutturale del processo di bilancio, rende urgente il pieno recupero della funzione del rendiconto troppo spesso ridotta ad adempimento rituale di un obbligo formale.

Nell'esercizio 1990 lo stock del debito pubblico, come era stato previsto ha superato il valore del PIL, (100.9 per cento) oltrepassando quello che viene indicato come limite di sostenibilità del debito da parte della dottrina economica.

L'elemento peraltro più preoccupante è il fatto che la gestione del bilancio non è riuscita a garantire il rispetto dei saldi vincolanti fissati in sede di legge finanziaria. Il rendiconto redatto evidenzia uno sfondamento del saldo netto da finanziarie per 500 mld e del ricorso al mercato per 200 mld. Precisamente si registrano questi valori:

saldo netto da finanziarie 131.268 mld
(Legge finanziaria 130.746 mld.)

ricorso al mercato 265.697 mld
(Legge finanziaria 266.398 mld)

Peraltro a questo dato, che suscita non poche perplessità sul piano della legittimità formale (considerata la natura vincolante dei saldi fissati dalla finanziaria), se ne aggiungono altri di natura più sostanziale. La relazione della Corte ricorda

infatti che la Relazione generale sulla situazione del paese, presentata ad aprile, valutava lo sfondamento del saldo netto da finanziare in oltre 6.000 mld. (137.460 mld.) che si è riusciti a contenere solo grazie agli slittamenti di copertura. Peraltro il ricorso a tale correzione (articolo 11-bis, legge n. 468/78) è destinato a gravare sull'esercizio in corso il quale peraltro, come dimostrano i dati della legge di assestamento, già registra non poche difficoltà nella tenuta dei saldi (che sono, per il momento, superati).

2. In base alla nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziario per il triennio 1990-92, la spesa corrente per il 1990 non avrebbe dovuto essere superiore all'1 per cento dell'evoluzione programmatica dei prezzi, mentre la spesa in conto capitale non doveva risultare inferiore rispetto all'evoluzione del PIL. Ma l'indirizzo non era univoco. Nelle risoluzioni parlamentari, infatti, il tasso della spesa corrente era atteso come inferiore all'1 per cento reale al netto degli interessi, alla Camera. Al Senato lo stesso valore riguardava invece il complesso della spesa.

Nell'uno o nell'altro caso doveva esserci un errore, vista la velocità della crescita della spesa per interessi. Gli impegni per interessi sono aumentati infatti del 23 per cento, ossia da 95.676 a 117.678 miliardi in termini monetari.

Rispetto alle regole di evoluzione dettate per la crescita delle spese il rendiconto evidenzia tassi di crescita largamente superiori all'anno precedente.

In particolare per le spese correnti si registrano aumenti pari al 12,1 per cento (8,8 al netto degli interessi, da 299.498 a 346.079 mld).

La spesa in conto capitale in termini di competenza è salita nel 1990 del 4,6 per cento, aumento inferiore alla metà dell'incremento del PIL nominale (m 9,6 per cento). Accanto al moderato tasso di sviluppo degli impegni in conto capitale, osserviamo addirittura una flessione dei pagamenti pari all'1,7 per cento rispetto al dato del 1989. Anche in questo caso si è notata una diminuzione degli oneri in

conto capitale in termini reali, sebbene si fosse prevista una evoluzione di pari passo col PIL. È proprio sulla spesa in conto capitale che viene infatti scaricata ogni azione di contenimento della spesa.

Da questi dati, che confermano la difficoltà di garantire il perseguimento degli obiettivi programmatici, si evincono due considerazioni. La portata destabilizzante rispetto alla programmazione finanziaria degli oneri per interessi che, anche in relazione a fattori endogeni, registrano dati a consuntivo considerevolmente superiori a quelli previsti.

Cresciuta di circa 2 punti in termini reali, essa assorbe il 9 per cento delle risorse del paese. I dati del 1990 mostrano un incremento del 23 per cento rispetto agli impegni del 1989, e del 27,2 per cento in termini di pagamenti. Un quarto della spesa corrente è in sostanza assorbito dagli interessi.

L'esistenza fra le spese correnti di aree sottratte ad ogni efficace azione di governo e programmazione. Fra queste in particolare si segnalano:

il sistema previdenziale (sfondamento delle previsioni della finanziaria per oltre 7.000 mld.);

il pubblico impiego (aumento pari al 14,8 per cento);

la sanità (con un aumento pari al 9,9 per cento: da 60.082 mld. a 66.036 mld.);

la finanza locale (aumenti pari al 9,2 per cento per le province ed al 13,4 per cento per i comuni).

In secondo luogo, gli oneri per i debiti « sommersi » accumulati si sono riversati nel 1990 sulla spesa complessiva per un ammontare di 4.581 miliardi di cui 1.692 miliardi dovuti al ripiano della spesa sanitaria per gli anni 1985-86 e 2.889 miliardi dovuti ai disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto per gli anni 1982-86.

La spesa per rimborso prestiti (legata alla struttura temporale del debito) è intorno ai 124.000 miliardi, avendo subito un aumento del 29 per cento in termini di impegni e del 33 per cento per quel che

riguarda i pagamenti. Gli oneri globali per interessi e rimborsi hanno quindi mostrato addirittura un raddoppio. Vanno ad incidere sulla spesa per un terzo e costituiscono il 18.6 per cento del PIL.

Gli investimenti effettivi, ossia gli impegni in conto capitale al netto dei residui di stanziamento, mostrano un'evoluzione moderata del 4 per cento. Mentre gli oneri per il personale in servizio sono aumentati del 15.2 per cento e del 16.4 per cento, rispettivamente in termini di impegni e pagamenti, a causa dei rinnovi contrattuali.

Passiamo ora ai trasferimenti globali di bilancio. Il loro importo complessivo nel 1990 è stato di 268.981 miliardi (impegni) e 264.496 miliardi (pagamenti) per una percentuale del 20.6 per cento e 20.2 per cento del PIL.

Mentre un forte sviluppo dei trasferimenti si è avuto con riferimento alle Aziende autonome, ANAS, Amministrazione postale (m 80.5 e m 41 per cento, 8.202 e 7.623 miliardi), alle imprese (m 47 e m 33 per cento, per miliardi 19.471 e 15.733, aumento cospicuo visto che il piano di rientro e il DPEF avevano previsto una riduzione dei trasferimenti alle imprese e tuttavia gonfiato dal ripiano del debito sanitario e dei trasporti), agli enti previdenziali (m 4.6 per cento e m 62 per cento, 41.987 e 61.218 di cui la quota maggiore (96-97 per cento) è confluita all'INPS). Il divario presente tra le variazioni degli impegni e dei pagamenti relativi agli organismi previdenziali è attribuibile quasi esclusivamente allo smaltimento integrale nei confronti dell'INPS dei residui formati nel 1989.

Agli enti pubblici vanno 33.791 (impegni) e 36.338 miliardi (pagamenti). Questo settore segna un indice incrementale del 3.5 per cento e del 5.5 per cento. Il 76.4 per cento di tali trasferimenti viene assorbito dalle F.S. e dalla Cassa depositi e prestiti. Gli impegni con l'Agenzia per il Mezzogiorno scendono invece del 29.6 per cento e i relativi pagamenti del 27 per cento.

Per completare questa breve analisi del Bilancio dello Stato nel 1990, una men-

zione è dovuta anche ai residui e alla loro gestione.

Da un punto di vista monetario, innanzitutto, i residui passivi sono diminuiti da 120.000 a 118.000 miliardi.

I residui di stanziamento sono passati da 21.831 miliardi a 13.766. Il loro indice decrescente è stato quindi del 36.6 per cento e per i 3/4 è alimentato dalla competenza 1990. L'intenso sviluppo dei pagamenti avuto nel corso del 1990 è principalmente dovuto al recupero delle mancate contabilizzazioni di pertinenza del 1989. La conseguenza immediata di tale uso dei residui è stata la stabilizzazione della massa totale dei resti, unitamente ad una politica più restrittiva dal lato della competenza. Il fenomeno, infatti, aveva dato negli ultimi anni segni di enorme espansione e costituiva una chiara manifestazione delle difficoltà gestionali dell'Amministrazione pubblica. Gli stanziamenti finanziari previsti dallo Stato per i vari interventi non equivalevano insomma all'effettiva capacità di spesa dell'Amministrazione stessa.

Uno degli elementi che contribuisce a rendere non sempre efficace il controllo del Parlamento sulla gestione della finanza pubblica è il fenomeno delle gestioni fuori bilancio.

Mentre la legge n. 155/89 (di conversione del disegno di legge n. 65/89) ha disposto la soppressione alla data del 1 marzo 1991 di tutte le gestioni fuori bilancio, diverse dai fondi di rotazione, se previste senza termine, due successive proroghe (legge n. 158/91 e disegno di legge 348/91) hanno spostato il termine fino al 28 febbraio 1992.

Peraltro, proprio allo scopo di rendere più trasparenti tali gestioni, la legge n. 409/89 (bilancio 1990) ha disposto l'applicazione alle stesse della legge n. 1041/71 relativa al controllo della ragioneria centrale e della Corte dei Conti.

Non sempre tale meccanismo è riuscito a garantire un'idonea rendicontazione. Significativo è in tal senso il caso del fondo per la cooperazione allo sviluppo, per il quale la Corte dei Conti segnala un quadro contabile complesso e frammen-

tato, tale da non consentire un'analisi priva di incertezze.

Un'analoga attenzione la Corte dedica ad altre gestioni fuori bilancio. Rispetto a quelle di cui alla legge n. 219/81 (zone terremotate) la Corte ad esempio segnala dilatazione dei costi, disparità degli stessi in relazione alle diverse zone di localizzazione degli interventi, procedure contrattuali non sempre trasparenti.

3. I problemi strutturali della finanza pubblica emergono con evidenza, alla luce del progressivo scostamento tra previsione e obiettivi programmatici, e dal sempre maggiore divario tra parte iscritta nel bilancio di previsione e consuntivi. Tanto da legittimare il sospetto che esistano ormai due documenti: un bilancio « legale » ed uno « reale ».

Certo, si deve ammettere che le difficoltà di programmazione sono comuni a numerosi paesi sviluppati e che esse non sono imputabili a motivi meramente tecnici, come la qualità degli strumenti previsionali. Ma la particolarità del nostro paese è individuabile nell'aumento dell'incertezza, pur in presenza di nuovi strumenti di governo finanziario, come il DPEF ed il nuovo quadro normativo delineato nella legge 362 del 1988. Tuttavia, all'interno dei documenti di programmazione economico-finanziaria il Tesoro sceglie di assumere come termini di riferimento per la previsione tendenziale del bilancio non una previsione neutrale della prevista evoluzione macroeconomica, ma bensì una previsione che incorpora, anche nel quadro macroeconomico, i « desideri » del Governo. È una scelta metodologica forse giustificata dall'esigenza di influenzare positivamente le « attese » dei soggetti economici; ma in tal modo si moltiplicano i rischi previsionali, e l'aleatorietà dell'intera impostazione di bilancio.

Negli anni scorsi (soprattutto in occasione nel DPEF 1990) si è potuta verificare la forte incidenza di tale dialettica desiderio-realtà, soprattutto rispetto alla spesa pubblica. In particolare, per la spesa destinata agli interessi si è, assistito ad una elevata sottostima che ha inevitabilmente ridotto i margini da ritenersi necessari

della manovra correttiva avente ad oggetto il disavanzo primario, attenuandone, così, il rigore complessivo. Analoghi sono gli sfondamenti riguardanti le retribuzioni. Ma tale fenomeno è rilevabile anche per le entrate, soprattutto con riferimento al 1991.

Questo scenario interessa pesantemente le stesse previsioni « a politiche invariate », che dovrebbero in teoria assicurare maggiore trasparenza rispetto alle previsioni « a legislazione vigente ».

È tuttavia opportuno chiedersi se la progressiva « astrazione » delle cifre di bilancio dalla loro concreta realtà sia soltanto l'effetto di semplici forzature contabili, oppure esprima una tendenza più strutturale. Alcuni casi sembrano indicare per buona questa seconda ipotesi. Basterà fare l'esempio delle previsioni di entrata, che da qualche anno mostrano una elevata incidenza di partite una tantum, e di misure collegate a sanatorie o ad operazioni volontarie (è il caso della rivalutazione dei beni d'impresa), o alle privatizzazioni.

L'altro esempio riguarda l'alimentazione di un elevato debito sommerso, che deriva dal comportamento di centri di spesa esterni al bilancio statale, e che sfocia in una situazione sempre più difficilmente gestibile. Ciò deriva in parte da una non chiara definizione del ruolo delle previsioni di competenza del bilancio dello Stato rispetto al ruolo della Tesoreria, al di là dei « tetti » di bilancio. E non si tratta soltanto di tardiva contabilizzazione in bilancio di spese già sostenute a livello di settore statale, attraverso la tesoreria ma di situazioni debitorie accumulate nel tempo senza che si sia avuto un loro tempestivo recepimento nei conti pubblici. La quantificazione operata in tale sede riguarda tuttavia solo il debito sommerso inerente al rimborso d'imposta (63.000 miliardi a fine 1989); certamente fenomeni di oneri latenti da fronteggiare derivano anche dalla gestione delle USL e dalle aziende municipalizzate di trasporto; settori per i quali è da registrare una previsione pari complessivamente nel triennio a 10.000 miliardi. Il DPEF 92-94 pur segna-

lando l'esistenza dei crediti d'imposta non sconta questi oneri sui dati programmatici. Tale scelta assume particolare rilevanza in sede di esame della L.F. 1992 che fissa il saldo netto da finanziare (117.427) al netto di 7.500 mld per la regolazione in titoli dei crediti di imposta.

In altri termini, sta crescendo una sorta di debito « parallelo », che si affianca all'ormai pletorico debito latente accumulato nei conti correnti di tesoreria, e riguardante prevalentemente spese per investimenti produttivi. Entrano in crisi, come terzo aspetto della vicenda, sia il bilancio a legislazione vigente che quello pluriennale.

4. Il bilancio a legislazione vigente mostra, secondo la stessa magistratura contabile, margini sempre più estesi di ambiguità, che hanno significativi effetti sulla misura stessa degli spazi da colmare con la manovra affidata alla legge finanziaria. Notevole è pertanto l'incertezza sugli andamenti tendenziali. Il motivo del progressivo « oscuramento » del bilancio a legislazione vigente sta nel fatto che esso ha (relativa) certezza soltanto in presenza di leggi sostanziali che autorizzano spese o entrate. Ma la previsione è vaga o discrezionale per le grandezze la cui evoluzione si lega a variabili macroeconomiche (il cui legame con il bilancio è insufficientemente definito nei documenti elaborati dal Tesoro); per le quantificazioni connesse a leggi di spesa intervenute in corso d'esercizio, dopo l'approvazione della finanziaria. Tale critica si deve estendere al concetto di « oneri inderogabili » e di « spese discrezionali ».

Va inoltre rilevato come la soluzione potrebbe risiedere nell'elaborazione di un bilancio « a politiche invariate », la cui analiticità sia ovviamente maggiore di quanto esposto nel DPEF. Le osservazioni fin qui svolte valgono a maggior ragione per il bilancio pluriennale.

L'esperienza di applicazione della legge n. 468 (e della legge n. 362 del 1988) rivela come il divario fra impostazioni programmatiche e risultati metta in discussione lo stesso meccanismo di bilancio di competenza. Debole risulta alla luce dell'effettivo

andamento della gestione della finanza pubblica, il sistema dei vincoli posti dall'articolo 81 della Costituzione agli equilibri del bilancio ed all'evoluzione della legislazione di spesa. Nè il rafforzamento dei vincoli istituzionali per la gestione del bilancio statale e, ancor più, per l'evoluzione affidata alla componente decentrata della finanza pubblica appare chiaro.

Cresce progressivamente, nella materialità dei processi finanziari, lo slittamento dal bilancio di competenza (legale) a quello di cassa (reale). Ma quest'ultimo, oltre a presentare grandezze del tutto diverse da quelle di competenza, accentua la perdita di significatività delle decisioni parlamentari e la centralità della gestione di tesoreria come volano determinante per il controllo della finanza pubblica. E, mentre da un lato ci si affida sempre più a circolari ed atti amministrativi per ricondurre il bilancio di competenza entro i sentieri delle « regole » tracciate dai DPEF, si assiste alla parallela genesi di ben tre bilanci di cassa. Il primo, consistente nelle autorizzazioni di bilancio, ha da tempo perso ogni effettiva significatività, essendo costruito sulla mera sommatoria degli importi di competenza di bilancio con i resti passivi degli anni precedenti. Il secondo bilancio di cassa consiste nella costruzione dei conti consolidati del settore statale, contenuti nella periodiche relazioni del Tesoro. A questi due livelli se ne sovrappone un terzo, rappresentato dalle cosiddette « stime di cassa », indicate dal Tesoro a settembre ed a marzo, che costituiscono il raccordo tra la manovra economica varata nella sessione di bilancio ed i conti di cassa effettivi. E se è vero quanto afferma la Corte dei Conti (« dinanzi alle incertezze previsionali ed alla severità degli impegni programmatici da conseguire, sembra necessaria la formulazione più analitica e rigorosa — in termini di gestione di bilancio, di settore statale e di settore pubblico — di « regole esterne » quantificate da considerare quali parametri « resistenti » e linee di condotta rigide da tenere ferme o da rafforzare in presenza di andamenti difforni dalle previsioni ») pare evidente come la strada fin qui pra

ticata sia unicamente quella (discrezionale) del controllo dei « rubinetti » di cassa.

5. Le conseguenze, già evidenziate, di una politica che in ultima analisi penalizza la spesa produttiva e gli investimenti pubblici, stanno dunque nella stessa premessa metodologica. A ciò, occorre aggiungere lo scarso peso del bilancio pluriennale nel determinare sentieri di rientro effettivi e il ripetuto ricorso a veri e propri trucchi contabili come l'iscrizione — a fronte dei fondi globali — di parte di entrata consistenti e non meglio identificate (saranno nuovi condoni?).

Dall'analisi del rendiconto possono emergere significative illuminazioni sulla concreta gestione finanziaria dello Stato che altrimenti rimane avvolta in una zona di penombra. La formazione del bilancio annuale di previsione è infatti il più delle volte il frutto di una progressiva stratificazione di successivi interventi normativi di autorizzazione di spesa, di fissazione di limiti di impegno che spesso rendono assai ardua la comprensione del quadro effettivo delle politiche materiali.

Significativi in tal senso alcuni casi.

Col disegno di legge collegato di finanza pubblica il Governo ha proposto il taglio del capitolo 5728 del Ministero del Tesoro, relativo ai danni di guerra, ritenendo che fossero ormai esaurite le esigenze legate alla legge n. 968/1953 che prevedeva uno stanziamento annuo non inferiore ai 30 mld. Durante l'iter al Senato il Governo ha modificato l'articolo, prevedendo non più la soppressione ma l'adeguamento del capitolo alle effettive esigenze, essendosi evidentemente accorto che ad oltre 38 anni dall'entrata in vigore della legge, esistono ancora pratiche di risarcimento di danni non esaurite.

Altrettanto importante è l'ausilio che può fornire il rendiconto attraverso l'analisi dei residui. Significativo è il caso del Ministero della difesa, dove il rendiconto 1990 registra un aumento dei residui del 12,1 per cento rispetto all'omologo dato del 1989. Sul complesso dei residui accertati quelli per le spese di ammodernamento incidono per il 54,3 per cento e testimoniano le difficoltà dell'amministra-

zione della difesa nell'attuazione dei programmi di modernizzazione degli arsenali militari.

Comunque, il problema di maggiore portata riguarda la significatività del bilancio statale circa il nesso fra la gestione di bilancio, settore statale e settore pubblico.

Sembra, in primo luogo, necessaria una maggiore trasparenza volta a identificare all'interno del conto consolidato del « settore statale » il ruolo della gestione di bilancio e quello della gestione di tesoreria. Tale sforzo conoscitivo appare utile per identificare i flussi che legano la finanza statale (bilancio e tesoreria) con quella di centri decentrati della spesa, quali, per riferirsi al comparto di maggior rilievo, quelli operanti nel settore previdenziale.

È inoltre necessario provvedere, a partire dal documento di programmazione economico-finanziaria, alla identificazione del nesso che lega gli obiettivi e le regole poste alla evoluzione del settore statale e del settore pubblico con le direttive e le regole poste alla evoluzione del bilancio di competenza, cioè l'aggregato su cui si concentrano le scelte del Parlamento.

Sulla base del ragionamento sin qui svolto ha quindi un senso porre il problema degli stessi meccanismi decisionali a base della scelte di finanza pubblica. Il dibattito sulla struttura del bilancio e la modifica delle regole e controlli che presiedono alla formazione della spesa pubblica rischiano di restare arenati su sterili contrapposizioni. È concreta la prospettiva che questa legge finanziaria, brutta e di scarso respiro, sia destinata come i documenti dell'*ancien régime*, a segnare la fine dello stesso « bilancio legale », sommerso dai debiti prodotti dal bilancio reale. Gli esiti di una prevalente gestione di cassa del bilancio sono sotto gli occhi di tutti, ed abnorme appare l'accumulo di debiti che ciò ha prodotto.

Pensare però che questa possa essere « l'ultima finanziaria », può far piacere solo a chi propende verso una gestione ancora più discrezionale del bilancio.

Il problema, che noi poniamo, è di carattere culturale e politico a un tempo. Occorre infatti pensare ad una nuova impostazione dei conti pubblici, che punti al risanamento senza indulgere alla « partita doppia » del gioco competenza-cassa, e senza la « variabile indipendente » della politica di tesoreria. Tale è il contenuto della manovra alternativa delineata dal governo-ombra, che esclude le entrate ed i risparmi di spesa aleatori, contenuti nella manovra di governo. È necessario al tempo

stesso ripristinare il criterio del vincolo di bilancio.

Ciò equivale ad un rafforzamento dei poteri di monitoraggio e controllo del Parlamento, e ad un diverso esame dei documenti di bilancio, privilegiando come d'altronde avviene negli altri paesi, l'esame del consuntivo ed il grado di veridicità ed attendibilità delle politiche proposte.

Benedetto SANNELLA,
Relatore di minoranza

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

VARIAZIONI IN TERMINI REALI
DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
(in miliardi)
(1987-1990)

Spesa corrente

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1987	362.955	36,9 (34,6)	373.404	38,0 (34,0)
1988	412.060	37,7 (34,1)	407.376	37,3 (33,6)
1989	413.460	34,7 (34,6)	392.374	33,9 (32,8)
1990	463.470	35,5 (35,1)	464.202	35,5 (35,2)

Spesa in conto capitale

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1987	76.807	7,8	69.561	7,1 (7,0)
1988	79.212	7,3	67.211	6,2
1989	74.753	6,3	72.276	6,1
1990	78.107	6,0	71.052	5,4

N.B. In parentesi i dati al netto delle regolazioni debitorie.

Segue: VARIAZIONI IN TERMINI REALI
DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
(in miliardi)
(1987-1990)

Spesa finale

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1987	439.762	44,7 (42,4)	442.965	45,0 (41,0)
1988	491.272	45,0 (41,3)	474.588	43,5 (40,6)
1989	488.213	40,9 (40,9)	464.649	39,0 (38,6)
1990	541.576	41,4 (41,1)	535.254	41,0 (40,6)

Spesa complessiva

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1987	462.177	47,0 (44,7)	465.395	47,3 (43,3)
1988	545.085	49,9 (46,2)	528.384	48,4 (44,6)
1989	516.378	43,3 (43,4)	492.624	41,3 (41,2)
1990	665.906	51,0 (50,6)	658.803	50,4 (50,1)

N.B. In parentesi i dati al netto delle regolazioni debitorie.

Segue: VARIAZIONI IN TERMINI REALI
DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
(in miliardi)
(1987-1990)

Interessi

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1987	71.625	7,3	71.861	7,3
1988	78.565	7,2	78.071	7,2
1989	95.676	8,0	92.875	9,0
1990	117.678	9,0	118.123	9,0

Spesa corrente al netto degli interessi

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1987	291.330	29,6 (27,4)	301.543	30,7 (26,7)
1988	333.495	30,5 (26,9)	329.305	30,2 (26,1)
1989	317.784	26,6 (26,6)	299.489	25,1 (25,1)
1990	345.792	26,5 (26,1)	346.079	26,5 (26,1)

N.B. In parentesi i dati al netto delle regolazioni debitorie.

**RELAZIONE DI MINORANZA
SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 6116 E 6115**

Onorevoli colleghi,

la vicenda dell'attuale sessione di bilancio è ampiamente indicativa dell'inesistente grado di coesione della maggioranza che non trova più alcuna motivazione per sostenere una manovra economica ormai priva delle sue componenti essenziali. Tale epilogo appariva peraltro inevitabile già alla presentazione della legge finanziaria per il 1992, contenente misure inique oltretutto inefficaci al fine di un duraturo risanamento della finanza pubblica del paese.

Le scelte del governo erano del tutto condizionate da miopi calcoli elettorali. La controprova si è avuta subito. Il dissenso nella maggioranza, che sembrava in un primo tempo circoscritto alla sola questione previdenziale, è esploso sulle questioni sanitarie, sulle scelte di privatizzazione, sulla tenuta stessa della manovra. In commissione ed in aula al Senato e poi in commissione alla Camera l'aria pre-elettorale si è fatta sentire con una serie di micro-modificazioni che lungi dal concentrarsi sulle scelte di fondo hanno ulteriormente impallinato una proposta già fragile. È peraltro significativo che i conflitti interni alla maggioranza ed al governo sono esplosi nella commissione Bilancio della Camera con l'esplicito conflitto tra ministri della maggioranza, non sulla centrale questione dei tickets, ma bensì sulla ripartizione degli sconti tra farmacisti e industriali farmaceutici. La commissione è stata paralizzata ed ha potuto dedicare ad un provvedimento complicatissimo poche ore di discussione. In aula in occasione della discussione sui DDL « collegati » è mancato più volte il numero legale.

Questi comportamenti in materia economica si sono inseriti (fornendo un ulteriore contributo) in un clima di generale marasma politico.

La gravità della situazione è del tutto evidente. Essa non risulta solo, ne' tanto dagli indicatori economici e finanziari ma dal fatto che gli equilibri del sistema sembrano avvicinarsi a un punto di rottura. I fenomeni di crisi dell'economia si intrecciano sempre più con il degrado dello Stato e delle funzioni pubbliche. Viene meno quel fondamento del patto di cittadinanza che consiste nella certezza dei diritti e dei doveri. Basta dare un'occhiata agli inquietanti fenomeni di disgregazione politica e sociale in atto. È questo insieme di cose che sta declassando l'Italia e la spinge ai margini del processo di unificazione dell'Europa comunitaria.

Abbiamo proposto una manovra finanziaria per il 1992 profondamente diversa da quella del governo e tale da avviare un pacchetto di riforme da aprire la strada a una svolta, perché sentiamo il dovere di dire al paese che ormai il problema dell'indirizzo economico e quello della direzione politica non sono più separabili.

Il quadro dell'economia italiana.

La fase di stagnazione che attraversa l'economia internazionale dalla seconda metà del 1990 ha portato alla luce alcuni nodi strutturali che compromettono le prospettive di sviluppo del nostro paese. L'apparato produttivo, nonostante le ristrutturazioni dei primi anni Ottanta, fatica a reggere la concorrenza internazionale; e non si tratta solo della inefficienza cronica del settore dei servizi, che tiene alti costi anche per il settore industriale relativamente ai nostri principali partners com-

merciali, ma anche della qualità dello stesso settore industriale e della capacità di stare sul mercato di alcuni dei grandi gruppi industriali (FIAT, Olivetti, ecc.).

Si annuncia perciò una nuova ondata di ristrutturazioni, che appare oggi destinata a svolgersi in presenza di prospettive incerte circa la crescita dell'economia internazionale e quindi dei nostri mercati di sbocco e in presenza di un settore dei servizi refrattario a ristrutturarsi anch'esso. Ne possono derivare conseguenze gravi sul tipo di ristrutturazioni che verranno realizzate — tutte tese a garantire margini di competitività entro un mercato internazionale ristretto e quindi, ancora una volta, ad abbassare i costi a parità di capacità produttiva senza allargare le basi per la crescita — e sul loro impatto in termini di occupazione e di redditi dei lavoratori nel settore industriale.

In sintesi il rischio che corriamo è quello di una graduale deindustrializzazione del paese, con conseguenze gravissime sulle sue possibilità di sviluppo.

La soluzione dei nodi giunti al pettine non può ridursi al contenimento del costo del lavoro nell'industria. Vi sono almeno altre due questioni di importanza decisiva: il quadro macroeconomico stagnante e l'inefficienza del settore dei servizi.

Circa la prima questione, va sottolineato che oggi non sembrano sussistere ulteriori margini per una politica di maggiore espansione della domanda interna: non possiamo usare a tal fine la politica di bilancio, perché il livello del disavanzo e, tale da porre come imperativo ineludibile la riduzione del fabbisogno e del rapporto debito/Pil; lo squilibrio strutturale della bilancia delle partite correnti, che risente della insufficiente competitività del nostro apparato produttivo e dei pagamenti per interessi dovuti all'accumularsi del debito estero negli anni passati, vincola le nostre possibilità di crescita autonoma.

In un regime di cambi fissi il differenziale di inflazione, di tassi di interesse e di sovracosti da inefficienza dei servizi risulta micidiale per le imprese italiane. Mentre esse possono aumentare i prezzi solo nei limiti dell'inflazione europea, vedono cre-

scere i costi di produzione in misura più che doppia. In questa situazione i rischi di delocalizzazione produttiva e di deindustrializzazione del paese diventano più che reali.

D'altronde, la riduzione del fabbisogno statale è condizione necessaria per la ripresa — blocca e inverte la crescita del rapporto debito/Pil' riduce i tassi di interesse, libera risorse per gli investimenti delle imprese — ma non è condizione sufficiente: in assenza di un quadro macroeconomico espansivo, gli investimenti non ripartono o al massimo si concentrano su guadagni di produttività a parità di capacità produttiva. La riduzione del fabbisogno perciò deve sostanziarsi di misure che contribuiscano a determinare una fase di espansione stabile e duratura.

Al tempo stesso, la riduzione del disavanzo dovrebbe procedere di pari passo con una ristrutturazione del settore dei servizi che ne adegui l'efficacia e l'efficienza alle necessità di sviluppo del paese. Dal punto di vista della competitività del settore esposto alla concorrenza internazionale, la ristrutturazione del settore protetto agisce direttamente sui costi delle imprese nel caso dei servizi a esse destinati e indirettamente, contenendo la dinamica salariale nel caso dei servizi alla popolazione.

Inoltre riconduce i modelli di comportamento contrattuale nel settore in linea con quelli del settore esposto alla concorrenza.

La ristrutturazione del settore dei servizi getterebbe infine le basi per una crescita su nuove basi della domanda interna in futuro, una volta cioè che si determinasse un quadro internazionale espansivo.

La questione del costo del lavoro nel settore industriale non può essere infine affrontata riducendo il salario reale netto, perché in tal caso si avallerebbe la redistribuzione di reddito in corso da anni dai lavoratori del settore esposto a quelli del settore protetto. Si tratta dunque di salvaguardare la retribuzione reale netta nel settore esposto, creando le condizioni per ridurre la pressione fiscale e parafiscale sui salari, che contribuisce significativamente

a quella redistribuzione. D'altra parte non si può sottovalutare come la politica fiscale perseguita nel 1991 abbia causato un peggioramento della situazione. Ciò attraverso l'accrescimento del prelievo che grava sul costo del lavoro, ma soprattutto mediante politiche fiscali e tariffarie che hanno alimentato l'inflazione. La stessa relazione previsionale attribuisce ben 1,2 punti percentuali dell'inflazione 1991 (6,2 per cento) agli aumenti fiscali. In altri termini, circa un quinto della crescita dei prezzi è dovuto a scelte di politica tributaria.

Le conseguenze di tale situazione sono ancora più preoccupanti, ove si consideri lo scenario internazionale, nel quadro del quale la nostra domanda interna cresce a ritmo inferiore a quello degli altri paesi, e la nostra inflazione mostra tassi notevolmente più elevati rispetto ai principali partners comunitari.

A ciò occorre aggiungere la posizione di grave ritardo dell'Italia sul piano della « convergenza » degli indicatori di finanza pubblica richiesti dall'unione monetaria europea. E, se sta prevalendo l'idea di una Europa a più velocità, gli stessi obiettivi del sentiero programmato di rientro, entro il 1996, appaiono per il nostro paese, alla luce della legge finanziaria al nostro esame, ben difficilmente raggiungibili.

La situazione della finanza pubblica.

La principale novità degli ultimi anni è che dissesto della finanza pubblica, crescita di un debito alimentato dagli alti tassi di interesse che supera ormai il prodotto annuale, perdita di competitività dell'industria esposta alla concorrenza internazionale sono ormai fenomeni che si alimentano a vicenda.

La ragione fondamentale è che le risorse aggiuntive prodotte nella fase espansiva sono state sprecate. Largamente assorbite in realtà dai settori meno produttivi, governati troppo spesso da logiche parassitarie e protetti dalla concorrenza internazionale.

E grande peso ha acquistato quel connubio politica-affari che viola ogni regola di trasparenza e di apertura dei mercati e della crescita abnorme dei rendimenti finanziari. Le politiche seguite dal governo sul fronte della spesa e su quello fiscale hanno alimentato tali distorsioni. Il monopolio del potere è stato difeso distribuendo mance, privilegi corporativi e usando in modo discrezionale, dissennato, le risorse pubbliche.

La crisi della finanza pubblica ha mostrato quest'anno un'ulteriore accelerazione.

Occorre ricordare che nel documento di programmazione economico-finanziaria 1991-94 si indicava per il 1991 un fabbisogno — obiettivo di 130.900 miliardi (9,35 per cento del PIL).

Successivamente la relazione previsionale e programmatica per il 1992 portava a 132.000 miliardi tale limite, ed era impostata una manovra di contenimento pari a circa 49 mila miliardi (legge finanziaria 1991 e DDL « collegati »), cui faceva seguito una successiva manovra di correzione (decreto-legge 151/91) tendente a ricondurre il fabbisogno tendenziale (indicato in 144.200 miliardi) entro i limiti stabiliti.

Nonostante tale manovra, il preconsuntivo 1991 indica in 141.000 miliardi (9,9 per cento del PIL) il fabbisogno complessivo del settore statale, con un superamento dell'obiettivo pari al 6,4 per cento. Le difficoltà si sono ulteriormente accresciute per la recessione produttiva, che ha frenato il gettito fiscale.

Occorre poi ricordare il fallimento del provvedimento relativo alla rivalutazione dei beni d'impresa ed alla tassazione agevolata dei fondi in sospensione d'imposta, ed il mancato introito delle previste privatizzazioni. Altre misure (decreti-legge 299 e 307) sono state adottate al fine di assicurare la tenuta delle previsioni di gettito.

In particolare, è stato disposto l'anticipo dell'INVIM decennale a carico delle imprese che pone tuttavia dei problemi sia di ordine tecnico, che finanziario, tale misura essendo stata posta a copertura

1992 dello slittamento dell'ICI all'anno successivo.

Ma l'affannosa ricerca di nuove entrate non sembra aver sortito effetti particolarmente brillanti sul piano del contenimento del deficit. A fine anno, secondo le ultime stime, non smentite dal Tesoro, il fabbisogno 1991 potrebbe collocarsi attorno a 150 mila miliardi.

Per il 1992, nel DPEF 1992 - 94, si indica una ipotesi di stabilizzazione triennale del rapporto debito - pIL nel settore statale basata su una elevata crescita dell'avanzo primario, che si dovrebbe attestare a 26.395 miliardi nel 1992, 46.055 miliardi nel 1993 62.732 miliardi nel 1994. Al contempo, il peso del fabbisogno sul pIL dovrebbe calare a 8.38 per cento nel 1992, ed a 6.89 per cento e 5.62 per cento nei due anni successivi. Il rapporto debito PIL, dopo aver raggiunto il valore massimo di 104.24 per cento nel 1993, inizierebbe la sua discesa già dall'anno successivo.

La manovra del governo.

È evidente l'iniquità dei tentativi di far pagare la crisi finanziaria dello Stato (attraverso tickets, contributi ed altro) ai lavoratori e l'intollerabilità del condono. La finanziaria lungi dall'attuare la lotta all'inflazione e quella per un recupero di competitività del settore produttivo, ha seguito una logica opposta. Crescendo le rendite finanziarie e avendo il governo accantonato ogni riforma dei grandi sistemi di spesa (Sanità, pensioni, pubblica amministrazione, Mezzogiorno, appalti) le risorse continuano a spostarsi, di fatto, verso impieghi non produttivi. Di più la manovra ha bruciato la possibilità che Confindustria e sindacati concordino una politica dei redditi capace di abbassare i costi del lavoro e della produzione senza tagliare pezzi dell'apparato industriale, creare nuovi disoccupati, ridurre i salari reali, colpire il potere di contrattazione.

L'accordo con cui Sindacati e Confindustria hanno rinviato la trattativa sulla riforma del salario e della scala mobile è il frutto della inaffidabilità dell'interlocutore

governativo e della scelta, fatta con la finanziaria e sostanzialmente ribadita dall'esecutivo con le correzioni proposte in sede di trattativa, di mantenere un uso delle risorse che penalizza il settore esposto alla concorrenza internazionale. Ma vediamo in che consiste la manovra avviata dal governo.

Con riferimento al 1992, l'obiettivo programmatico riguardante il fabbisogno del settore statale è di 127.800 miliardi.

La manovra avviata con la presentazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati avrebbe dovuto produrre nelle dichiarazioni del governo una riduzione di 55.500 miliardi dovuta a maggiori entrate per 30.500 miliardi (di cui circa 21.100 di natura tributaria) ed a minori spese per 25.000 miliardi, di cui miliardi 4.200 per risparmi sugli oneri per interessi.

Delle nuove entrate, ben 15 mila miliardi dovrebbero provenire dalle privatizzazioni e 10 mila dal condono.

I tagli di spesa, abbastanza virtuali con riferimento alle retribuzioni, all'acquisto di beni e servizi ed all'applicazione di sentenze della Corte Costituzionale, vertono essenzialmente su minori trasferimenti all'INpS (maggiori prelievi contributivi) e sull'imposizione di nuovi tickets sanitari.

A causa dell'elevata incertezza relativa al gettito del condono, ed alla notevole incidenza di misure a tantum sul complesso della manovra, numerosi osservatori hanno giudicato insufficienti i provvedimenti del governo. In particolare, i più autorevoli centri di ricerca economica valutano l'impatto effettivo della manovra molto inferiore alle cifre indicate nella relazione previsionale, mentre viene segnalato per gli anni a venire un preoccupante deterioramento dei conti pubblici, dovuto al venir meno di entrate eccezionali e non ripetibili. Le stesse recenti prese di posizione della Banca d'Italia sembrano confermare tali giudizi, oltre a riaffermare la non disponibilità dell'autorità monetaria ad avallare operazioni di mero « tamponamento » del deficit.

La nostra posizione è di forte contrarietà al complesso della manovra. Nel

corso del dibattito parlamentare abbiamo sostanzialmente proposto di correggere questo tipo di sviluppo e di far compiere il necessario salto di qualità all'apparato produttivo, alla scuola, all'università, alla ricerca, a tutti quei servizi sociali capaci di ridare agli italiani il senso di appartenenza a una comunità civile.

Ciò, tuttavia, non può essere fatto senza la consapevolezza dei guasti creati in questi anni (e per responsabilità di chi), dei debiti accumulati, della necessità quindi che la sinistra si faccia carico di un diverso, più rigoroso e più giusto uso di risorse che non possono più essere spreca-

te. Insomma, in una situazione così compromessa, la maggioranza e il governo in carica avrebbero dovuto prospettare al paese una terapia molto diversa.

Si dovrebbe aggredire in modo decisivo il bubbone del parassitismo e i sovracosti del settore protetto, e realizzare una rapida disinflazione dell'economia. Solo così — abbandonando le vecchie e fallite manovre dei « due tempi » — si otterrebbe, contestualmente, una rilevante riduzione dei tassi di interesse, (e quindi uno sgonfiamento del debito e del suo costo) un recupero di competitività delle nostre imprese, una ripresa della crescita economica basata sull'innescò del circolo virtuoso risanamento-sviluppo. Solo così si assicurerebbe la « permanenza in Europa » a pieno titolo dell'Italia, in quanto ciò consentirebbe una seria politica di tutti i redditi, evitando che i costi di un aggiustamento imposto dall'esterno ricadano interamente sull'occupazione, sui salari reali e sul Mezzogiorno.

La realizzazione di una manovra di questo genere avrebbe bisogno del consenso sindacale e del sostegno dell'opinione pubblica.

Richiederebbe una nuova direzione politica capace di avviare una ristrutturazione del settore dei servizi analoga a quella che ha investito negli anni '80 il settore industriale. La differenza è che ciò richiede non solo una modernizzazione tecnica ma una riforma della pubblica ammi-

nistrazione e una separazione tra politica, gestione e affari.

Il dibattito parlamentare.

Il ricorso alla fiducia non ha impedito al dibattito parlamentare in corso di incepparsi. Di più, la manovra si è visibilmente sfilacciata.

È del tutto evidente che un disavanzo dell'ordine di quello previsto dal governo (128.000 miliardi) era già elevatissimo e difficilmente compatibile con le regole della Comunità Europea: la nuova dimensione del disavanzo, conseguente agli insuccessi parlamentari, rende la situazione ancora più preoccupante.

Passate le elezioni c'è, più che il rischio, la certezza di una maxi-stangata per recuperare il tempo perso.

Ecco perché la sinistra ha proposto di parlare un linguaggio di verità e di approntare, ora e non domani, una manovra di contenimento del disavanzo che sia insieme efficace ed equa. Ciò significa per prima cosa eliminare dalla proposta governativa le intollerabili misure in materia di sanità e in secondo luogo sostituire l'aumento del prelievo contributivo a carico dei lavoratori non, come propone il governo, con una addizionale IRPEF che avrebbe comunque un impatto prevalente sui redditi da lavoro dipendente e sulle pensioni e che appare contraddittoria con l'esigenza di ridurre le aliquote marginali, ma con una operazione di accorpamento e razionalizzazione delle aliquote IVA coerente con l'obiettivo di sostituire una parte dei contributi a carico di imprese e lavoratori con una adeguata revisione della imposizione indiretta. Si tratta poi, più in generale, di affrontare fin da questa legge finanziaria il problema delle entrate attraverso un'organica riforma fiscale.

Le proposte presentate dal PDS e dalla Sinistra Indipendente consentirebbero una redistribuzione del prelievo alleggerendo quello sui redditi da lavoro e da pensione e recuperando sui redditi oggi esenti. In materia di spesa il nodo vero è quello della qualità. Il modo per affrontare il problema

non è quello dei tagli indiscriminati ma degli interventi per riqualificare la spesa pubblica, in particolare attraverso la riforma della pubblica amministrazione.

Il governo sembra disimpegnato nel dibattito parlamentare (almeno questa è l'impressione che danno i ministri finanziari) ed assiste senza visibili reazioni alla disgregazione della sua maggioranza e allo smantellamento della manovra. L'organica proposta della opposizione non è presa in considerazione neanche per quelle parti che potrebbero in qualche modo convivere dentro il quadro del governo (basta pensare alla proposta per l'eliminazione dei tickets e per una maggiore efficienza del servizio sanitario nazionale). Si dà un segno drammatico di impotenza.

Lo stesso emergere di nuove falle nel complesso della manovra conferma tale impotenza.

Secondo quanto ha dichiarato il ministro del tesoro Guido Carli, martedì 19 novembre in commissione bilancio: « Le modifiche introdotte al Senato in materia di integrazioni al minimo delle pensioni aprono un problema di fabbisogno aggiuntivo non inferiore ai 6.000 miliardi ». Il governo non propone però nessuna misura e si riserva di presentare successivamente un decreto legge. Sempre il Ministro del Tesoro ha dichiarato in Aula, il giorno successivo, che il decreto legge in materia di privatizzazioni è ritenuto dal governo essenziale in quanto dovrebbe garantire 15.000 miliardi di entrate. Immediatamente dopo ha chiesto il rinvio della discussione.

Così in due soli giorni il risanamento della finanza pubblica ha visto aprirsi una voragine di 21.000 miliardi. La Camera ha inoltre approvato misure in materia di concessione dell'amnistia (d'ora in avanti occorreranno i voti dei due terzi dei parlamentari) che, stante la contrarietà di un grande numero di parlamentari, rendono problematica l'applicazione di questo istituto al condono fiscale. In tal modo altri 10.000 miliardi appaiono altamente in-

certi. Rispetto ai dati iniziali, circa il 50 per cento del taglio del disavanzo si è così volatilizzato.

Anche altre misure, relative alla deducibilità delle spese di manutenzione (sulla base del decreto sull'INVIM decennale), e la sovrastima di quelle in materia sanitaria concorrono a ridimensionare l'entità effettiva della manovra. A tali problemi occorre aggiungere la questione delle privatizzazioni. Qui va rilevato come ne' il ricorso al decreto-legge, ne' il successivo stralcio di altra parte della manovra di dismissioni abbiano risolto i contrasti interni alla maggioranza.

Le soluzioni fin qui prospettate non appaiono convincenti sia sotto il profilo delle garanzie procedurali, sia dal lato dell'efficacia economica delle nuove norme. Va inoltre condannato il fatto che, a differenza di quanto avviene negli altri paesi, prima di iniziare le vendite (o sarebbe meglio dire le svendite?) non vengono definite le regole generali in base alle quali procedere alle privatizzazioni.

In realtà, si ha la conferma che il provvedimento, oltre ad essere paralizzato dalle faide interne al governo, sia puramente finalizzato al reperimento di risorse finanziarie. Anche al costo (pesante) di aprire il varco a comportamenti non desiderabili e potenzialmente arbitrari.

Inoltre, il potere attribuito al CIPE di determinare quali settori dell'apparato produttivo sono strategici — e pertanto non privatizzabili — e quali no. deriva da scelte di politica industriale di grande rilievo e di lungo periodo e, più in generale, da valutazioni squisitamente politiche sul ruolo dell'intervento pubblico nel sistema economico. È pertanto più coerente con i principi generali dell'ordinamento attribuire tali scelte e valutazioni al parlamento (che potrebbe esprimersi su una specifica proposta avanzata dal CIPE) anziché all'Esecutivo; in altri termini il Parlamento dovrebbe indicare esplicitamente sia i criteri in base ai quali procedere alle privatizzazioni sia le grandi opzioni di politica industriale conseguenti.

Le proposte del PDS e della Sinistra Indipendente.

Gli interventi che il governo ombra propone si raggruppano intorno alle direttrici seguenti.

1) una riforma strutturale dell'imposizione sui redditi che allarghi la base imponibile e riequilibri, quindi, il carico fiscale (pagare tutti per pagare meno); una razionalizzazione e un accorpamento delle aliquote IVA, in linea con le indicazioni di prospettiva fornite dalla CEE; la realizzazione di interventi amministrativi (incroci, ecc.) e l'abolizione del segreto bancario rispetto al fisco per facilitare la lotta all'evasione; la soppressione in via definitiva dei contributi sanitari a carico di imprese e lavoratori, senza perdita di gettito da parte dello Stato e sostituendoli con una imposta sul valore aggiunto destinato ai consumi finali: operazione tanto più importante perché mentre costituisce per le regioni, assieme a trasferimenti erariali da determinare in misura automatica, una fonte essenziale di autonomia impositiva, fornisce la base per il finanziamento del servizio sanitario nazionale; una riforma della finanza locale che aumenti l'area di imposizione autonoma di comuni e province, riduca contestualmente e nello stesso ammontare le entrate erariali centrali e i trasferimenti dallo Stato agli enti locali; l'introduzione di una tassazione a fini ecologici concepandola come prelievo sulle emissioni nocive e inquinanti.

Queste proposte, contenute in progetti di legge già presentati, rispondono all'esigenza di ricostituire il patto di cittadinanza che fonda un equo e trasparente sistema fiscale; verrebbe inoltre ridotta in misura significativa la forbice tra salario netto e costo del lavoro, riducendo strutturalmente quest'ultimo e quindi dando un contributo decisivo alla ripresa di competitività del sistema industriale italiano; si introdurrebbero poi forme di responsabilizzazione degli enti decentrati di spesa che sono la condizione necessaria per spingerli a improntare a criteri di efficienza e di efficacia la gestione dei servizi di loro

competenza; si potrebbe per la prima volta utilizzare seriamente lo strumento fiscale per orientare produzione e consumi verso attività meno inquinanti.

2) Il rinnovo dei contratti del pubblico impiego non va rinviato ma condizionato a una revisione profonda degli attuali criteri di gestione dei contratti sempre più dettati dalle logiche del clientelismo politico. In Finanziaria deve essere indicato d'ora in avanti l'ammontare complessivo della spesa per il personale nell'insieme delle pubbliche amministrazioni e nei singoli comparti; per il '92 tale ammontare deve essere calcolato in modo che il suo valore complessivo aumenti non più dell'1 per cento in termini reali; viene demandato a una apposita agenzia da istituire, e dotata di un budget predeterminato, in coerenza con lo stanziamento complessivo stabilito in Finanziaria, il compito di gestire i rinnovi contrattuali in modo che incrementi nelle retribuzioni singole derivino da operazioni di ristrutturazione e di riduzione di personale e quindi da aumenti effettivi di efficienza nella gestione dei servizi; eventuali sfondamenti rispetto allo stanziamento previsto in Finanziaria devono essere finanziati con riduzioni di altre spese.

3) Nel settore sanitario occorre seguire linee di intervento del tutto opposte a quelle proposte dal governo, ottenendo al tempo stesso risparmi di spesa. In primo luogo occorre quantificare correttamente in Finanziaria il fabbisogno del Fondo sanitario, evitando così il formarsi di debiti sommersi. In secondo luogo vanno aboliti del tutto i tickets. Un netto miglioramento dal punto di vista sia dell'equità sociale che del contenimento della spesa deriverebbe da una drastica semplificazione del sistema, basata sull'individuazione di una fascia di medicinali del tutto gratuiti (approssimativamente le attuali fasce A e B del prontuario integrate opportunamente); gli altri medicinali, di carattere non essenziale, sarebbero completamente a carico del singolo consumatore. La responsabilizzazione delle regioni nel reperimento delle risorse ottenuta con la nostra proposta di fiscalizzazione dei contributi sanitari e la

riorganizzazione gestionale per centri di costo incentiverebbe il perseguimento di guadagni di produttività e di riduzioni nei costi.

4) In campo previdenziale è urgente portare all'esame del Parlamento la riforma delle pensioni. Rinviarla significa assumersi pesanti responsabilità e aprire la strada ai tentativi di smantellare il sistema pubblico. Alla proposta Marini il PDS ne contrapporrà una diversa, dissentendo con essa su alcuni punti qualificanti come l'allungamento obbligatorio dell'età pensionabile. Per evitare che la fine della legislatura vanifichi ogni decisione si potrebbe varare sotto forma di stralcio quelle parti del disegno di legge ministeriale sulle quali vi è il consenso nostro e dei sindacati: l'unificazione dei regimi pensionistici e l'adeguamento del periodo di riferimento per il calcolo della pensione.

5) Il governo ombra propone inoltre una riforma dell'istituto del trattamento di fine rapporto che, utilizzando il flusso futuro degli accantonamenti, avvii la costituzione di fondi pensione dei lavoratori che consentirebbero di remunerare in misura finalmente adeguata questa forma di risparmio obbligatorio e al tempo stesso introdurrebbero sul mercato finanziario una nuova figura di investitore istituzionale, con effetti positivi sulla concorrenzialità e sull'efficienza del mercato, il che consentirebbe di procedere ad eventuali privatizzazioni che non si risolvano in svendite al capitale straniero.

6) Il governo ombra propone la trasformazione in SpA degli attuali enti di gestione delle PPSS, dell'ENEL e delle aziende autonome dello Stato, con l'obiettivo di assicurare un rapporto trasparente tra il governo, che in qualità di azionista indica gli obiettivi strategici dell'impresa, e il management, cui deve essere assicurata la più completa autonomia e responsabilità di gestione. Le imprese a partecipazione statale sarebbero chiamate così a confrontarsi appieno col mercato anche per quanto riguarda il finanziamento dei

propri programmi di sviluppo. Si tratta di un passaggio necessario per reimpostare su nuove basi l'intervento pubblico nel sistema delle imprese all'interno di una più complessiva politica industriale. Il disegno di legge presentato dall'esecutivo in carica non sembra fornire adeguate garanzie di autonomia del management dal potere politico e di adeguata responsabilità gestionale. È necessario infine avviare una trasformazione giuridica delle aziende di pubblici servizi, adeguandole al modello di impresa (anche sotto forma di società per azioni).

7) Per quanto riguarda le privatizzazioni di quote del patrimonio pubblico, il governo ombra propone la definizione di regole chiare che consentano la valorizzazione del patrimonio, garantiscano il perseguimento dell'interesse pubblico e impediscano l'accaparramento privatistico. In assenza di un chiaro sistema di regole, l'intenzione manifestata dal governo di procedere a privatizzazioni per 15.000 miliardi nel '92 si risolverebbe in una inaccettabile svendita affannosa di beni pubblici.

8) proponiamo una politica di riqualificazione degli investimenti pubblici volta a renderli strumento effettivo di promozione dello sviluppo. Tale politica presuppone prioritariamente la riforma del sistema degli appalti e delle regole di affidamento delle opere pubbliche, tesa a rompere il connubio perverso politica-affari-criminalità. È questa la condizione per liberare la spesa per investimenti da incrostazioni parassitarie che determinano sprechi giganteschi e distorsioni allocative che ne compromettono l'efficacia economica. Il disegno di legge sulla materia recentemente approvato dal Senato ed attualmente in discussione alla Camera richiede ulteriori miglioramenti. Tuttavia essenziale è, superare una legislazione speciale che scavalca i poteri locali sul terreno della gestione urbanistica del territorio e che non partendo spesso da esigenze effettive produce opere faraoniche, alimenta il subappalto, crea spazio alla corruzione. Il proliferare di tali

leggi « speciali » (che avocano ormai buona parte degli stanziamenti in conto capitale) è diventato di fatto uno strumento al servizio di questo o quel potentato politico od economico.

9) Una parte delle risorse liberate dai risparmi di spesa derivanti dagli interventi indicati fin qui va utilizzata per un primo consistente stanziamento di fondi da mettere a disposizione di una politica guidata dalla Comunità Europea che finanzia la ricostruzione e la ristrutturazione delle economie dei paesi dell'Est europeo; vanno incrementati significativamente gli stanziamenti per i paesi in via di sviluppo, con particolare attenzione all'area mediterranea. Due impegni paralleli, da potenziare entrambi, e da mantenere tuttavia opportunamente distinti nelle loro specificità.

Con riferimento ai paesi dell'Est, l'Italia deve sollecitare la CEE ad avviare in tempi brevi una politica non di semplici aiuti ma di crediti allo sviluppo, che contribuirebbe a creare in prospettiva un contesto macroeconomico espansivo a livello internazionale che allenterebbe anche i vincoli alla nostra crescita interna. Si tratta di una prospettiva che cambierebbe il quadro di riferimento entro cui dovrebbe verificarsi la convergenza delle diverse economie europee: si aprirebbero spazi significativi di riequilibrio e di cooperazione al di là della sola convergenza nelle variabili monetarie.

Per quanto riguarda l'impegno verso i PVS, l'Italia è già in posizione gravemente arretrata fra i paesi contributori (solo lo 0,32 per cento del pil) e in perdita di velocità negli ultimi anni. Il governo propone oggi, aggravando questa tendenza, ulteriori tagli: si annuncia addirittura una ulteriore diminuzione dell'impegno, accompagnata per di più da consolidate gravi distorsioni nell'indirizzo della spesa e da ingenti inefficienze nella sua effettuazione. L'Italia, invece, dovrebbe oggi non solo arrestare la caduta del suo apporto in termini reali, ma inaugurare anzi un'inversione di tendenza, proponendosi di raggiungere lo 0,7 per cento (obbiettivo già indicato nella metà degli anni '80) del pil

in 3 anni. Ciò richiede un'opera ampia e profonda di risanamento e reimpostazione della cooperazione italiana allo sviluppo, delle politiche bi e multilaterali, nel quadro di un indispensabile coordinamento in ambito comunitario delle impostazioni e delle iniziative.

10) Riqualficazione della spesa e risorse aggiuntive vanno destinate al sistema della istruzione scolastica e della ricerca.

Il nostro paese ha una perdita costante di produttività del sistema formativo e uno spreco di risorse umane e intellettuali insostenibile in un quadro europeo.

Risorse aggiuntive vanno destinate anche alla riqualficazione del sistema università ricerca. Tali investimenti rivestono a giudizio del governo-ombra un ruolo strategico, in quanto la produzione di risorse umane e di sapere è un fattore decisivo dello sviluppo. Con una spesa in questo settore di appena l'1,3 per cento del PIL, siamo il fanalino di coda tra i paesi europei, che spendono in media il 2,5 per cento del PIL. L'Italia, con i trends attuali, porterà al livello di formazione universitaria, nel decennio di fine secolo, 2 milioni di giovani in meno rispetto alla Francia e Germania.

Per la scuola le priorità che indichiamo sono:

innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni entro il 1992;

piano poliennale per l'edilizia scolastica;

progetti-obiettivo contro gli abbandoni e la dispersione scolastica.

Nel quadro del programma « Università 2000 », lanciato dal governo ombra, si individuano i terreni prioritari per un piano di investimenti aggiuntivi:

- 1) diritto allo studio;
- 2) ricerca scientifica;
- 3) riorganizzazione dell'offerta didattica;
- 4) piano quinquennale per l'edilizia universitaria;

5) riequilibrio dimensionale,, territoriale e disciplinare del sistema universitario.

11) Il referendum abrogativo dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno può aprire la strada al superamento dell'attuale modello, fonte di spesa clientelare e di spreco di risorse in mille rivoli e che per di più tende ormai a sostituire gli interventi ordinari. Nonostante ciò la finanziaria presentata dal governo non solo tace sul Mezzogiorno, ma addirittura prelude ad un puro e semplice rifinanziamento della legge 64 e della legge sul terremoto. In particolare i nuovi stanziamenti per la 64 arrivano fino al 1994, oltre cioè la stessa scadenza della legge.

La manovra del governo-ombra tende a delineare i punti essenziali di un intervento di riforma in una logica di superamento dello straordinario. Occorre inoltre concentrare le risorse aggiuntive esclusivamente in direzione di un rilancio dello sviluppo industriale e della valorizzazione del lavoro; promuovere la revisione degli attuali meccanismi di incentivazione; avviare con atti di programmazione il trasferimento all'intervento pubblico ordinario delle opere e dei progetti finalizzati all'attrezzatura del territorio; riesaminare la destinazione delle somme attribuite, e non impegnate, nonché revocare le risorse destinate, ma non spese, a progetti non più attuali e convenienti.

12) La vera politica per la giustizia esige una radicale inversione rispetto alle tendenze fin qui seguite, dalle quali anche questa legge finanziaria è espressione. Va abbandonata la via degli interventi di emergenza, per privilegiare un processo riformatore che sia accompagnato da un piano di investimenti che garantisca l'attuazione delle riforme già approvate e la fattibilità di quelle in itinere.

Per questo occorre la predisposizione di mezzi e risorse, in misura adeguata, da destinare, secondo un piano preciso, a questi obiettivi prioritari:

1) il recupero della giustizia civile come servizio efficiente e accessibile per tutti i cittadini, garantendo l'attuazione delle riforme approvate e in via di approvazione dal parlamento nell'ultimo anno (processo civile, giudice di pace, difesa dei meno abbienti);

2) qualificazione di tutto il personale (con particolare riferimento alla polizia giudiziaria) e rinnovamento delle strutture;

3) politica penale e penitenziaria volta a circoscrivere l'intervento penale alle aree davvero caratterizzate da una rilevante pericolosità sociale dei comportamenti, ad ampliare lo spettro delle sanzioni alternative alla pena, a dotare il personale penitenziario delle competenze e dei mezzi necessari;

4) attuazione dei provvedimenti volti a ridisegnare il quadro all'interno del quale operano i giudici;

5) riforma del ministero di Grazia e Giustizia.

Con riferimento agli stanziamenti di bilancio, la finanziaria opera tagli ingiustificati, nè sono presenti i fondi relativi agli interventi (1.200 miliardi nel triennio) preannunciati dal Ministero della Giustizia. Il governo ombra chiederà il ripristino delle somme tagliate, nonché un piano di nuovi investimenti finanziari, nell'ordine di grandezza suindicato.

Nel complesso, il bilancio dello Stato dovrà destinare alla Giustizia uno stanziamento di risorse molto più congruo rispetto all'attuale infimo 0.8 per cento.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 1.

EFFETTI DI CASSA DELLA MANOVRA 1992
(Quadro sintetico in miliardi di lire)

A RIDUZIONE DEL FABBISOGNO

	Governo *	Governo ombra
<i>Effetti permanenti:</i>		
Entrate	+ 8.330	+ 22.650 **
Spese	- 20.317	- 31.050
Riduzione permanente del fabbisogno ...	28.647	53.700
<i>Effetti una tantum:</i>		
Entrate	+ 17.500	+ 1.000
Riduzione di spesa	—	- 500
Riduzione totale del fabbisogno (misure permanenti e una tantum) ...	46.147	55.200

* Si assume qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo.

** Si tratta di un aumento di entrate che consente di stabilizzare la pressione fiscale, che altrimenti scenderebbe significativamente a causa del venir meno delle una tantum su cui il governo ha basato la manovra nel corso del 1991. Un leggero incremento della pressione è ottenuto esclusivamente attraverso l'allargamento della base imponibile.

Segue: TABELLA 1.

EFFETTI DI CASSA DELLA MANOVRA 1992
(Quadro sintetico in miliardi di lire)

A RIDUZIONE DEL DEBITO

	Governo *	Governo ombra
Privatizzazioni	15.000	5.000
<i>Manovra complessiva</i>	61.147	60.200

* Si assume qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo.

TABELLA 2.

EFFETTI DI CASSA DELLA MANOVRA 1992

(Quadro analitico degli effetti su entrate e uscite in miliardi di lire rispetto all'andamento tendenziale a politiche invariate)

A RIDUZIONE DEL FABBISOGNO

Misure con effetti permanenti

ENTRATE

Governo *	Misure **	Governo ombra
m	Riforma imposizione diretta	+ 10.000
	<i>(Allargamento base imponibile, riduzione aliquote, soppressione Ilor, tassazione redditi da capitale)</i>	
m	Razionalizzazione e accorpamento aliquota IVA (6-12-18)	+ 1.500
m	Limitazione agevolata IVA	+ 2.000
m	Revisione agevolazioni fiscali	+ 600
+ 700	Misure antievasione (coefficienti presunti, incroci, abolizione segreto bancario)	+ 2.000
m	Fiscalizzazione contributi sanitari	- 10.000

* Si assume qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo.

** La lettera m indica che l'intervento indicato non è presente nelle proposte del governo o del governo ombra; lo 0 indica che l'intervento è previsto ma che non porta entrate nette.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI.

Segue: TABELLA 2.

ENTRATE

Governo *	Misure **	Governo ombra
m	Introduzione imposta regionale sul valore aggiunto a fini di finanziamento della sanità	+ 10.000 (1)
m	Riduzione imposte erariali per riforma finanza locale	- 7.500
m	Introduzione autonoma impositiva enti locali	+ 7.500 (2)
m	Riforma dell'imposizione indiretta per accrescere la competitività del sistema, contribuire al risanamento ambientale, combattere l'evasione	+ 4.500
+ 750	Imposte su plusvalenze terreni	+ 750
+ 600	Autoliquidazione imposte di successione	+ 600
+ 1.000	Modifiche legge Amato su fusioni bancarie	+ 1.000
+ 600	Deducibilità spese di pubblicità	(in riforma imposte dirette)
+ 100	Imposizione IVA su beni usati venduti all'asta	+ 100
+ 100	Tassa salute nel 740	+ 100
+ 100	Deducibilità contributi sindacali	m

* Si assume qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo.

** La lettera m indica che l'intervento indicato non è presente nelle proposte del governo o del governo ombra; lo 0 indica che l'intervento è previsto ma che non porta entrate nette.

(1) Nel bilancio di competenza questa entrata va conteggiata a riduzione dei trasferimenti alle regioni.

(2) Nel bilancio di competenza questa entrata va conteggiata a riduzione dei trasferimenti a comuni e province.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: TABELLA 2.

ENTRATE

Governo *	Misure **	Governo ombra
+ 380	Aumento ritenuta e acconto su certificazione di deposito	m
+ 4.000	Aumento contributi previdenziali	m
+ 8.330	AUMENTO PERMANENTE ENTRATE	+ 22.650 (3)

SPESE

Governo *	Misure **	Governo ombra
m	Riforma degli appalti e delle regole di affidamento opere pubbliche	- 2.000
m	Riforma dei meccanismi di governo della spesa per il personale nella PA (4)	- 7.000
m	Abolizione tickets sanitari e riforma prontuario	- 2.500
m	Guadagni di efficienza nella gestione delle USL	- 3.000

* Si assume qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo.

** La lettera m indica che l'intervento indicato non è presente nelle proposte del governo o del governo ombra; lo 0 indica che l'intervento è previsto ma che non porta entrate nette.

(3) Si tratta di un aumento di entrate che consente di stabilizzare la pressione fiscale, che altrimenti scenderebbe significativamente a causa del venir meno delle una tantum su cui il governo ha basato la manovra nel corso del 1991. Un leggero incremento della pressione è ottenuto esclusivamente attraverso l'allargamento della base imponibile.

(4) Mentre il governo propone un semplice rinvio degli aumenti retributivi che, in assenza di una modifica dei meccanismi di governo della spesa per il personale, appare poco credibile e che comunque può preparare successivi incrementi fuori controllo, il governo ombra propone una riforma dei meccanismi di gestione della contrattazione e della spesa che consentirebbe innovazioni significative a partire già dai prossimi contratti.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: TABELLA 2.

SPESE

Governo *	Misure **	Governo ombra
<i>Minori trasferimenti a INPS per:</i>		
m	Riduzione agevolazioni contributi	— 1.500
m	Contributi dai fondi integrativi	— 1.500
m	Contributi di solidarietà da altri fondi	— 150
— 200	Recupero base contributiva	— 200
m	Revisione criteri di concessione dei trattamenti di invalidità civile del Ministero degli interni	— 1.500
m	Contenimento spese tabella A	— 1.200
m	Revisione agevolazioni tariffarie (ferrovie e poste)	— 1.000
— 4.000	Trasferimenti alle imprese (mutui PP.SS., AIMA, ANAS)	— 4.000
— 7.000	Rinvio aumenti delle retribuzioni nel pubblico impiego (4)	m
— 1.117	Blocco assunzioni nella PA e altre	m
— 4.000	Aumento tickets sanitari	m
— 4.000	Risparmio interessi derivante da manovra	— 5.500
— 20.317	RIDUZIONE PERMANENTE SPESE	— 31.050
28.647	EFFETTI PERMANENTI COMPLESSIVI DI RIDUZIONE DEL FABBISOGNO	53.700

* Si assume qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo.

** La lettera m indica che l'intervento indicato non è presente nelle proposte del governo o del governo ombra; lo 0 indica che l'intervento è previsto ma che non porta entrate nette.

(4) Mentre il governo propone un semplice rinvio degli aumenti retributivi che, in assenza di una modifica dei meccanismi di governo della spesa per il personale, appare poco credibile e che comunque può preparare successivi incrementi fuori controllo, il governo ombra propone una riforma dei meccanismi di gestione della contrattazione e della spesa che consentirebbe innovazioni significative a partire già dai prossimi contratti.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: TABELLA 2.

MISURE UNA TANTUM

Governo *	Misure	Governo ombra
-----------	--------	---------------

ENTRATE

12.000	Condono generalizzato	m
500	Condono quote inesigibili	m
5.000	Rivalutazione obbligatoria dei beni di impresa	m
	Residui contributi sanitari	+ 1.000

SPESA

	Utilizzazione T.F.R.	- 500
--	----------------------	-------

17.500	EFFETTI UNA TANTUM SUL FABBISOGNO	0
--------	-----------------------------------	---

46.147	EFFETTI DI RIDUZIONE DEL FABBISOGNO COMPLESSIVI DELLE UNA TANTUM	55.200
--------	---------------------------------------------------------------------	--------

A RIDUZIONE DEL DEBITO

15.000	PRIVATIZZAZIONI	5.000
--------	-----------------	-------

MANOVRA COMPLESSIVA

61.147		60.200
--------	--	--------

* Si assume qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo.

DOCUMENTO CONCLUSIVO
DEL GOVERNO OMBRA SUL RAPPORTO
DI MANOVRA FINANZIARIA PER IL 1992.

Il Governo Ombra nella sua riunione di oggi martedì 8 ottobre 1991, ha approvato il proprio progetto di manovra finanziaria per il 1992, alternativo rispetto a quello del Governo Andreotti.

La situazione economica del paese appare tanto più grave perché il dissesto finanziario si accompagna dalla perdita di competitività della nostra industria, e quindi a rischi reali di deindustrializzazione e di aumento della disoccupazione; e, questo il prodotto delle dissenate politiche realizzate dal Governo negli ultimi anni, che hanno sistematicamente trasferito risorse verso i settori non esposti alla concorrenza accentuando la loro inefficienza e incentivando comportamenti di tipo parassitario.

La manovra del Governo è tanto più iniqua e discriminatoria verso i lavoratori dipendenti e i ceti più deboli, in quanto del tutto inefficace ai fini del risanamento.

Essa si muove in senso opposto rispetto a quello che è oggi il problema principale per restare in Europa, e cioè quello di colpire senza esitazione le posizioni di rendita, di privilegio, di monopolio, e di alleviare gli oneri che gravano in misura sempre più allarmante nel settore produttivo esposto alla concorrenza internazionale.

Il risanamento è possibile ma solo a queste condizioni. Non sono necessarie politiche di « lacrime e sangue », bensì politiche rigorose ed eque che consentano all'Italia di riprendere la via dello sviluppo economico e della crescita civile e sociale, nel contesto di un rinnovato impegno per l'unità europea. Perciò le proposte del governo-ombra tendono a spostare risorse verso il settore produttivo e a imporre politiche nei confronti del settore dei servizi rivolte a realizzare a realizzare un loro rilancio. uno Stato che funzioni è nell'interesse prima di tutto delle classi lavoratrici.

L'intervento complessivo proposto è di 60.000 miliardi di riduzione del *deficit*

pubblico nel 1992, di importo pari a quello della manovra Carli. Quali le differenze? Dal punto di vista finanziario, le misure di maggiori entrate e minori spese si mostrano più stabili di quelle proposte da Carli - Pomicino Formica per oltre 25.000 miliardi. Nella manovra del Governo infatti sono previste misure una tantum, come il condono fiscale, la rivalutazione dei beni di impresa, le privatizzazioni il cui gettito oltre ad essere incerto è limitato al solo 1992.

Il progetto PDS punta invece su misure strutturali sul piano delle entrate (+ 22.650 miliardi) e della spesa (- 32.550 miliardi), che darebbero l'avvio ad un risanamento effettivo dei conti dello Stato, da realizzarsi nel periodo precedente l'avvio della fase 3 dell'Unione monetaria europea, entro il 1996.

Si tratta insomma di una manovra che, a differenza di quella del Governo, ha caratteristiche di maggiore rigore ed equità.

Nel merito dei contenuti, il progetto del Governo-ombra verte su una riforma fiscale tendente ad ampliare la base imponibile ed a riequilibrare il carico fiscale. Particolare rilievo assumono inoltre le proposte relative alla tassazione a fini ecologici, all'abolizione del segreto bancario, alle misure antielusione.

Il PDS affianca a tali proposte un organico ridisegno del sistema tributario complessivo, trasferendo alle Regioni ed ai Comuni autonomia facoltà impositiva tale da rendere reale una strategia per rispondere ai diritti di cittadinanza. In tale ambito trova posto la fiscalizzazione dei contributi sanitari, che consentirebbe di aprire significativi spazi per la riforma del costo del lavoro.

Quanto alla spesa, il Governo Ombra propone una riforma del sistema di contrattazione nel *pubblico impiego*, che la sottragga alle logiche particolaristiche e clientelari dei ministri. Non si tratta di bloccare i contratti ma di garantire che il monte complessivo degli stipendi sia in linea con l'inflazione. Ciò permetterebbe di collegare gli aumenti salariali ad effettivi

incrementi di efficienza dei servizi pubblici e produttività del lavoro. L'ipotesi del Governo invece si limita a stabilire uno stanziamento ridotto senza predisporre alcuno strumento per realizzare tale contenimento. Sul piano della *sanità*, in alternativa alla manovra del Governo, il PDS propone un insieme di misure (abolizione dei tickets, revisione del prontuario, recupero di efficienza delle USL) che coniugano l'esigenza di un miglior governo ed efficienza della spesa, con maggior equità.

Nel campo previdenziale chiede che le ipotesi di riordino vengano portate in Parlamento. Per evitare un insabbiamento si possono anche stralciare quelle parti del ddl ministeriale su cui si è verificato un accordo generale. Il PDS propone una riforma del trattamento di fine rapporto (liquidazione), con la nascita dei fondi pensione e con la possibilità di un utilizzo per sostenere una politica flessibile dei tempi di vita e di lavoro (legge sui tempi).

La manovra del Governo Ombra delinea una strategia alternativa anche sul piano della riqualificazione della spesa per investimenti, e della riforma del sistema degli *appalti* che contribuisca a spezzare l'intreccio mafia-affari-politica cresciuto attorno alla spesa per opere pubbliche.

Investimenti specifici vengono infine previsti sul piano della cooperazione con i paesi dell'Est europeo, della giustizia, della ricerca scientifica. La manovra finanziaria del Governo Ombra chiede infine il superamento dell'attuale intervento straordinario nel Mezzogiorno ed una riforma della spesa pubblica nel Sud.

Ci proponiamo con coerenza l'obiettivo di perseguire una linea riformatrice nel

settore della Giustizia e per questo motivo prevediamo una spesa superiore a quella del Governo Andreotti ripristinando gli stanziamenti soppressi e prevedendo inoltre nel triennio la spesa che è ritenuta necessaria (1.200 miliardi) anche secondo il Ministro della Giustizia per un piano di investimenti straordinari.

È necessario dunque un intervento che tenda a coniugare il risanamento dei conti pubblici con l'avvio di riforme strutturali sul piano economico. Ma non si può credere che chi non ha saputo governare nel passato possa affrontare tale sfida nel futuro.

La crisi economica è in realtà l'espressione della crisi del sistema politico, ed è sempre più chiaro che il risanamento non sarà possibile senza un mutamento delle classi dirigenti del paese.

Il governo-ombra del PDS si rivolge al paese per ottenere il suo sostegno allo sforzo per imporre per incisive politiche che interrompano il circolo vizioso « indebitamento-parassitismo », e rendano possibile un circolo virtuoso « risanamento-sviluppo ».

La nostra opposizione alla manovra del Governo sarà intransigente, perché basata su un progetto alternativo realistico e praticabile, sul quale chiameremo le altre forze della sinistra ad un confronto reale.

Giulio QUERCINI

Ada BECCHI

Alfredo REICHLIN

Vincenzo VISCO

Relatori per la minoranza