

**CAMERA DEI DEPUTATI** N. 1446-A-quater  
N. 1446-bis/A-quater  
N. 1650-A-quater

**RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE**

**(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)**

(Relatore: **Silvio MANTOVANI**, di minoranza)

SUL

**DISEGNO DI LEGGE**

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

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

---

*Presentato il 31 luglio 1992*

---

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993  
e bilancio pluriennale per il triennio 1993-1995

Nota di variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario  
1993 e bilancio pluriennale per il triennio 1993-1995

E SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO  
(BARUCCI)

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

E CON IL MINISTRO DELLE FINANZE  
(GORIA)

---

*Presentato il 30 settembre 1992*

---

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale  
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1993)

*Presentata alla Presidenza il 6 novembre 1992*

---

**RELAZIONE DI MINORANZA**



Signor Presidente, onorevoli colleghi,

Al momento del suo insediamento il Governo aveva assunto impegni ed obiettivi per la manovra economica che si accingeva a definire: non solo la riduzione del disavanzo pubblico, ma anche l'invarianza della pressione fiscale, la riduzione del tasso di inflazione, il mantenimento di un tasso di cambio stabile tra la lira e le altre valute europee, la tutela dei redditi da lavoro rispetto all'aumento del costo della vita, la riduzione dei tassi di interesse.

Tutti questi obiettivi ed impegni tranne il primo sono stati mancati. Il primo è in larga parte consegnato alla coerenza dei comportamenti futuri.

La pressione fiscale è destinata ad aumentare, pur tenendo conto che nel '92 hanno avuto effetto misure *una-tantum* che non opereranno nel '93, a causa della mancata restituzione del *fiscal-drag*, della riduzione delle agevolazioni, della *minimum-tax*, delle diverse patrimoniali ed inoltre degli aumenti dei contributi sociali e previdenziali.

La pressione fiscale, già arrivata al 41,6 per cento nel 1992 e prevista in crescita di un nuovo punto nella manovra di luglio, aumenterà di quasi due punti nel 1993.

Si aggiunga a ciò l'effetto degli aumenti delle imposte e dei contributi che non si vede come le regioni potranno evitare di applicare in presenza di un fondo sanitario molto inferiore alla spesa tendenziale.

Il tasso di inflazione è destinato anch'esso ad aumentare per effetto della svalutazione. In base all'attuale tasso di cambio della lira e tenendo conto natural-

mente dell'abolizione della scala mobile, l'aumento è valutabile in 2 punti percentuali.

Molto dipenderà naturalmente dal comportamento delle imprese, dalla misura in cui gli aumenti dei prezzi dei beni importati saranno trasferiti sui prezzi dei prodotti e l'occasione della svalutazione utilizzata per conquistare maggiori quote di mercato e non per realizzare maggiori profitti a parità di vendite. Molto dipenderà dai livelli della domanda interna e dalla sua caduta, ma tanto più severa sarà questa caduta, tanto maggiore il rischio di pagare meno inflazione con una forte recessione e maggiore disoccupazione.

Quanto al tasso di cambio il Governo è stato costretto dapprima ad una svalutazione del 7 per cento, poi a decidere l'uscita della lira dallo SME. Ad oggi la svalutazione è di circa il 13 per cento rispetto al marco. Né i tempi, né le condizioni per un rientro nello SME che tengano conto della difendibilità del nuovo cambio e delle comprensibili esigenze dei nostri partners sono oggi ipotizzabili e comunque non sembra che il Governo, al di là delle intenzioni proclamate, abbia idee definite in proposito.

I redditi da lavoro dipendente e da pensioni diminuiranno, contrariamente alle assicurazioni contenute negli accordi di luglio tra la parti sociali. Una stima di queste riduzioni è ricavabile dalla stessa Relazione Previsionale e Programmatica laddove prevede un aumento della base imponibile rappresentata da redditi da lavoro dipendente e pensioni dell'ordine del 2-3 per cento a fronte di un tasso d'inflazione stimabile, come detto sopra, intorno al 7 per cento. Ma questi sono dati calcolati al lordo delle imposte. La relazione

previsionale e programmatica stima l'aumento di imposte dirette attraverso ritenute alla fonte in più del 10 per cento.

È stato bensì contenuto il peso dell'aggravio fiscale sui redditi inferiori ai 30 milioni, che comunque subiranno gli effetti dell'eliminazione della scala mobile, attenuati dall'aumento di 20.000 lire mensili per il 1993, e gli aumenti tributari e contributivi diversi dall'imposizione sul reddito, ma ciò non toglie che i redditi da lavoro dipendente in termini reali e al netto delle imposte diminuiranno, a seconda del loro livello, di una percentuale comunque non inferiore al 5 per cento e compresa tra il 5 e il 10 per cento per i redditi sopra i 30 milioni. Anche i redditi da lavoro autonomo subiranno, attraverso la *minimum-tax* ed altri aumenti fiscali e contributivi, un maggior prelievo valutabile intorno al 5-6 per cento del reddito.

Quanto infine ai tassi di interesse è noto che, malgrado la recentissima tendenza al ribasso, essi permangono ad un livello superiore di quello già elevato precedente alla crisi valutaria di settembre e che oggi il costo del denaro è superiore di circa 5 punti rispetto a quello della Francia e 8 punti rispetto a quello della Germania. Un livello che permane insostenibile sia per le casse dello Stato sia per i conti delle imprese.

Ho voluto richiamare questi dati non per contrapporre pessimismo ed ottimismo, quanto per sottolineare un primo dato politico. Se, come avviene in tutte le democrazie, l'azione di un governo e la sua credibilità devono essere misurati dal rapporto tra obiettivi annunciati, impegni assunti e risultati ottenuti, se negli Stati Uniti un presidente uscente, reduce da importanti successi di politica internazionale, paga per aver assunto impegni che non ha saputo mantenere, allora solo il senso di responsabilità del Parlamento di fronte ai rischi di una crisi al buio può giustificare la permanenza del Governo.

Si dirà che quegli impegni ed obiettivi non potevano essere mantenuti. Ma allora, perlomeno, è certo che si è sbagliato nel valutare la situazione, nella tempestività e nella dimensione degli interventi necessari.

Ed in effetti è proprio così. I tassi di interesse erano già alti in estate ed in crescita dalla fine del 1991, segno non solo della crescente pressione sul mercato dei titoli del fabbisogno del Tesoro, ma anche della montante crisi di fiducia sulla tenuta del cambio e sulla solvibilità dello Stato debitore.

La perdita di competitività cumulata in anni di cambio stabile e prezzi crescenti era misurata dalla Commissione della CEE all'8 per cento nel 1° trimestre del 1992 rispetto al 1987.

La bilancia dei pagamenti valutaria segnala deflussi netti di capitali non bancari per 4500 miliardi al mese dal gennaio al maggio, di 6000 miliardi nel giugno.

In questa situazione il Governo presenta una manovra di correzione del fabbisogno sul solo '92, sovrastima gli effetti della legge delega, per quasi 20.000 miliardi al punto da dover correggere in corso d'opera sia i suoi contenuti sia la stima dei suoi effetti, sovrastima l'entrata derivante dalle privatizzazioni, scontenta i creditori italiani ed esteri dell'EFIM, presenta un documento di programmazione economica e finanziaria indebitamente ottimistico. L'Agenzia Moody's ci declassa nella graduatoria della solvibilità. In luglio il deflusso netto di capitali non bancari dall'Italia è di 10.000 miliardi.

Proprio quei mercati cui il Governo guarda con attenzione quasi ossessiva lo sfiduciano.

È allora legittimo sostenere che la crisi valutaria, o perlomeno la pesantezza con cui si è riflessa sulla nostra economia, è solo il frutto delle cosiddette turbolenze, delle contraddizioni degli accordi monetari europei, delle contrastanti politiche monetarie degli Stati Uniti e della Germania?

No Signor Presidente, colleghi.

Noi sappiamo bene, e lo abbiamo detto in più occasioni quale difficile situazione il Governo Amato si sia trovato a fronteggiare determinata dalla irresponsabilità con la quale nel decennio passato si è lasciato che le spese continuassero a crescere più delle entrate, che già aumentavano consistentemente, che il rapporto de-

bito/PIL si incrementasse di più di 40 punti e che quindi la spesa per interessi raggiungesse una dimensione tale che nel 1993 essa sarà più che doppia dell'ammontare della riduzione del fabbisogno derivante dalla manovra che da mesi stiamo discutendo.

E però c'è una responsabilità del Governo, di un'azione incerta e contraddittoria che oggi ci fa pagare un prezzo più pesante di quello che si sarebbe pagato se l'azione fosse stata più tempestiva, decisa e lungimirante, sia per quanto riguarda la politica del cambio, sia per quanto riguarda le misure, da più parti e anche da noi proposte, di blocco della spesa e di prelievo straordinario che ci avrebbero consentito, se non di evitare la tempesta di settembre, per lo meno di uscirne con meno ossa rotte.

Tra le conseguenze della crisi, due mi sembrano le più importanti.

Una prima riguarda i riflessi recessivi sull'economia della caduta della domanda interna, dovuta alla compressione dei consumi e al peso del costo del denaro sugli investimenti delle imprese. Già la disoccupazione è in crescita in particolare nel Centro-Nord, mentre permane molto alta nel sud.

Il tasso di disoccupazione riferito all'economia italiana supera l'11 per cento. Sono purtroppo inattendibili i dati previsionali del governo per quanto riguarda sia il PIL che l'occupazione.

Lo scenario internazionale non dà ancora segni di mutamento, permanendo l'impostazione restrittiva della politica economica della Germania ed essendo tutti i paesi alle prese con il problema di elevati deficit pubblici, e potrebbe peggiorare per effetto di azioni e ritorsioni protezionistiche dovute a mancati accordi sul commercio internazionale.

Il terziario che in passato assorbiva forza lavoro giovanile o espulsa dal settore industriale è alle prese con la riduzione dei consumi e con l'aumento del prelievo fiscale.

La mancata inversione del ciclo dell'economia mondiale potrebbe vanificare gli effetti della svalutazione.

Un secondo pesante costo il paese lo pagherà in termini di distribuzione del reddito. Ho già detto degli effetti sui redditi da lavoro dipendente ed autonomo e da pensione. Ma l'analisi dei riflessi combinati dagli incrementi fiscali e di quelli dei tassi di interesse mostra un dato assai inquietante: aumentano i margini bancari e aumentano di 24.000 miliardi circa (al netto delle imposte) i redditi derivanti da titoli di Stato.

Si ha dunque una consistente redistribuzione del reddito che da un lato giustifica la richiesta di una significativa riduzione del costo del denaro, dall'altro aggrava una distorsione a favore delle classi alte di reddito e degli impieghi in titoli di stato.

Si vanifica così l'effetto progressivo dell'aumento del prelievo IRPEF, e si disincentiva l'investimento produttivo.

Questa distorsione già grave in passato, ma almeno temperata dalla crescita complessiva del reddito compreso quello da lavoro, oggi diventa sempre meno tollerabile e sempre più dirompente sotto il profilo dell'equità sociale. Insomma noi rischiamo di uscire da questa crisi con un'Italia ridimensionata nella sua ricchezza reale, nell'apparato produttivo, nell'occupazione e più ingiusta nella distribuzione sociale e territoriale del reddito della ricchezza, un'Italia pertanto anche più divisa perché colpita nei fondamenti del patto di convivenza tra le classi e le persone che la unisce.

Che cosa bisognava fare in questa situazione? In una situazione pur compromessa dagli errori e dai ritardi del passato recente e remoto. E che tipo di legge finanziaria bisogna presentare? Noi, nella nostra proposta di manovra economica ci siamo dati alcuni obiettivi immediati: una più equa distribuzione degli oneri della manovra e quindi una più equa distribuzione del reddito, un sostegno allo sviluppo e all'occupazione, una più rapida discesa dei tassi di interesse in modo che sia ridotto il costo del servizio del debito per lo Stato, il costo del denaro per le imprese, che sia incentivato l'impiego produttivo del risparmio e, anche per questa

via, corretta la distorsione che premia la rendita finanziaria mentre colpisce i redditi da lavoro e dell'impresa.

Nel complesso la nostra manovra comporta maggiori entrate per 2000 miliardi, minori spese per 3785 e quindi un risultato in termini di fabbisogno e di avanzo primario migliore di quello del Governo per 5785 miliardi. Il primo obiettivo, quello sull'equità, è assicurato dalla restituzione del *fiscal drag* relativo ai redditi imponibili del 1993, da una nuova curva delle aliquote IRPEF e da un nuovo sistema di detrazioni, in particolare per il reddito da lavoro dipendente, e di deduzioni dal reddito imponibile.

Inoltre dalla previsione di un pieno recupero del valore reale delle pensioni rispetto all'inflazione effettiva del 1993.

Non sono contenute negli emendamenti alla legge finanziaria e al bilancio, che rappresentano naturalmente solo parte della nostra manovra, proposte che abbiamo avanzato in altra sede ma che si ispirano allo stesso obiettivo, relative ai limiti di incremento per i salari e gli stipendi dei pubblici dipendenti pari al tasso inflazione programmato nel 1993 e quella relativa a un nuovo meccanismo di scala mobile che sostituisca quello abolito dell'accordo del 31 luglio, e che funziona in modo tale da garantire dall'aumento del costo della vita quei salari che non fossero adeguatamente rivalutati dagli aumenti contrattuali.

Un secondo obiettivo, quello di un sostegno allo sviluppo e all'occupazione, è al centro delle nostre proposte sul bilancio e sulla legge finanziaria e della nostra critica ai disegni di legge presentati dal Governo.

Nel momento in cui la pressione fiscale ha raggiunto il limite del sostenibile, poiché la manovra delle imposte indirette è preclusa dall'obiettivo del contenimento del tasso di inflazione e la tassazione sugli interessi dei titoli di Stato alla pari degli altri redditi, legittima e direi doverosa in una situazione a regime, si scontra oggi con la tenuta ancora incerta delle domanda di titoli, è evidente che gran parte del risanamento oggi, ma anche da oggi in

poi, dovrà essere sul fronte della spesa, mentre la pressione fiscale dovrà essere redistribuita e non aumentata.

Ma se si vuole che il contenimento della spesa non abbia a sua volta effetti deflattivi e comunque contribuisca allo sviluppo del Paese, allora non si può tagliare alla cieca.

Occorre un grande sforzo di selezione e finalizzazione della spesa per sostenere e qualificare la domanda interna, per favorire la ristrutturazione delle imprese, in particolare quelle piccole e medie, che serva ad una loro maggiore competitività basata non solo sul prezzo dei prodotti ma sul tasso di innovazione, tecnologica e organizzativa, di processo e di prodotto; per potenziare le reti di infrastrutture e servizi la cui efficienza incide sui costi delle imprese, oltre che sulla qualità della vita dei cittadini: per potenziare gli ammortizzatori sociali e gli interventi nelle aree in crisi per attenuarne gli effetti. Per certi aspetti occorre in questa circostanza impostare un bilancio a base zero, riconsiderando da capo tutte le leggi di spesa e gli stanziamenti, le spese dei Ministeri, i residui e le disponibilità sui conti correnti di tesoreria per ridurre all'osso tutto ciò che non è indispensabile e concentrare una massa critica di risorse, che fermi restando i vincoli contabili quantitativi complessivi, massimizzasse gli effetti sugli investimenti, sull'occupazione e su quei servizi la cui inefficienza spiega il differenziale del nostro tasso di inflazione rispetto a quello degli altri Paesi più che lo stesso costo del lavoro.

Questo il senso dell'insieme dei nostri emendamenti in particolare di quelli relativi ai settori delle piccole e medie imprese, dell'artigianato, del commercio e del turismo, del lavoro e delle politiche sociali, degli investimenti nel settore dei trasporti, del Mezzogiorno, per il contenuto dei quali rinvio degli interventi dei colleghi del mio Gruppo.

Il Governo, in diverse occasioni, ma sempre solo di riflesso in Parlamento, ha dovuto in parte tener conto di queste proposte o di altre simili sostenute da ampi settori dell'opinione pubblica.

Così ha parzialmente reintrodotta la scala mobile per le pensioni, ha corretto la proposta di *minimum-tax*, ha accettato alcuni emendamenti in particolare per alcuni settori produttivi ma in misura del tutto insufficiente e in qualche caso addirittura simbolica. Ha riaperto una discussione sulla restituzione sul *fiscal-drag* che può essere rapidamente conclusa con un atto molto semplice: accogliendo il nostro emendamento in materia, che finanzia la restituzione con una riduzione delle agevolazioni fiscali.

Insisteremo dunque sulle nostre proposte, che, anche alla luce delle correzioni introdotte, ci sembrano fondate, motivate e compatibili.

Ma certamente anche la nostra proposta, se accettata e attuata, non potrebbe provocare una ripresa consistente e sostenuta dello sviluppo senza una politica concertata a livello europeo ed internazionale. Nessun Paese europeo può rilanciare lo sviluppo con le sue sole forze. I fatti recenti hanno non solo dimostrato che libertà dei movimenti dei capitali, tassi di cambio fissi e politiche economiche e andamenti dell'economia reale divergenti non possono coesistere, ma anche che la stessa realizzazione del mercato unico, se non accompagnata da politiche monetarie, fiscali, industriali e di riequilibrio territoriale coordinate, può avere effetti depressivi sull'economia e di aggravamento degli squilibri tra aree forti e deboli. Ciò deve spingerci da un lato a confermare l'impegno per l'unificazione monetaria e a rafforzare quello per l'unione politica; d'altro canto ad accompagnare la discussione per il rientro della lira nello SME e quella sulle tappe dell'attuazione del trattato di Maastricht con la proposta di un piano europeo di rilancio dello sviluppo e dell'occupazione.

Altrimenti non ci sarà da stupirsi se i cittadini europei perderanno qualsiasi entusiasmo per una costruzione europea che sembra provocare la recessione e la disoccupazione e per organismi comunitari che non sembrano in grado di evitarle.

Ad una politica di equità e di sostegno allo sviluppo deve accompagnarsi una ge-

stione attiva del debito per favorire la discesa dei tassi di interesse, senza di che la spirale debito-interessi-debito rischia di imporre sempre più pesanti e alla fine inutili restrizioni di bilancio. Abbiamo proposto a questo fine una più decisa politica di dismissione del patrimonio immobiliare, un decentramento e una graduale conversione del debito, incentivata sul piano fiscale, verso titoli a basso tasso di interesse e indicizzati rispetto al tasso di inflazione o al tasso di cambio.

Signor Presidente, colleghi,

se l'entità della manovra per il 1993 è pari a 93.000 miliardi, dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria si ricava che essa dovrebbe essere, per raggiungere gli obiettivi fissati, pari a 205.000 miliardi nel triennio 1993-1995. E ciò dando per buono il quadro macroeconomico di riferimento contenuto nel documento con i suoi effetti sul prelievo fiscale sui tassi di interesse. Questo significa che, nella migliore delle ipotesi, occorrono per gli anni futuri altre due manovre di entità superiore ai 50.000 miliardi ciascuna, solo per stabilizzare al 112 per cento il rapporto tra debito e PIL.

Non sfugge a nessuno quanto questi obiettivi siano impegnativi, quanto difficile sia l'attuazione degli interventi necessari, quanto pesante sia l'eredità lasciata dai governi della passata legislatura.

Ebbene, di fronte a questa prospettiva non si trova né nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, né nella relazione al disegno di legge finanziaria alcuna indicazione che abbia sufficiente concretezza su come la politica di risanamento finanziario possa dispiegarsi negli anni prossimi, secondo quali indirizzi e attraverso quali misure. E ciò malgrado che la risoluzione proposta dalla maggioranza e approvata dalla Camera in occasione della discussione sul DPEF 93-95 impegnasse il Governo ad esporli.

Dimenticanza? Trascuratezza? Non lo credo. Il fatto è che il Governo non ha definito un vero piano di rientro così come tra l'altro richiesto dalla Commissione della CEE. Forse ciò dipende dalla precarietà della sua costituzione, dalla

fragilità della sua maggioranza. O forse dall'attenzione spasmodica all'andamento giornaliero dei mercati e ai risultati delle aste dei BOT.

Ma proprio l'entità del risanamento finanziario in una proiezione pluriennale ci richiama al fatto che le misure di emergenza non bastano se non a fare un passo indietro dal baratro, che una volta esaurita la batteria delle nuove imposte, dei condoni, dei tagli, dei rinvii e delle rimodulazioni, occorrerà fermarsi un attimo e chiedersi quale Italia pensiamo e vogliamo che esca dal *tunnel* della crisi, con quale distribuzione della ricchezza, quale industria, quale stato sociale, quale rapporto tra le classi, tra il Nord e il Sud del paese.

Dovremo allora ricordare a noi stessi che la crescita incontrollata del debito è un fenomeno finanziario che riflette la crisi di un tipo di sviluppo e di un determinato rapporto tra lo stato e l'economia, di fronte alla sfida dell'inflazione europea.

Guardando oltre l'emergenza, si vedrà che restano irrisolti tutti i grandi problemi dell'economia e dello Stato, senza affrontare i quali non risolveremo neanche quello del debito pubblico.

E mi riferisco in primo luogo al sistema fiscale reso ancor più complicato e contraddittorio delle misure dell'emergenza: rimane ancor più valida e pressante l'esigenza di una riforma e un riordino generale che si accompagnino alla riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria: una riforma che allarghi la base imponibile e abbassi le aliquote, che impedisca, come è avvenuto in passato, che si trasferiscano risorse dai settori esposti alla concorrenza a quelli protetti; che premi il risparmio e l'investimento produttivo, che discrimini i consumi e le tecnologie dannose per l'ambiente, che dia ordine ad un'imposizione sul patrimonio che è stata introdotta in modo frammentario e improvvisato, che si ispiri a principi di federalismo fiscale e di responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e locali.

Una riforma cioè che sostenga lo sviluppo, determini una più equa distribu-

zione del reddito, disincentivi l'aumento della spesa e in definitiva sia fondamento di un nuovo patto tra i cittadini e tra i cittadini e lo Stato.

Mi riferisco in secondo luogo ai tipo di stato sociale. È stata per fortuna battuta l'intenzione del Governo di aprire la strada, attraverso la legge di delega e il decreto 384, ad un sistema sanitario diviso in due, largamente privatizzato per le famiglie più abbienti e pubblico per le altre; è tutta aperta la discussione e comunque certamente non chiusa dell'approvazione della legge delega, su quali misure siano necessarie per mantenere il carattere universale del sistema sanitario riducendone i costi. Così come non è certo chiusa dall'approvazione della legge delega la questione di quale quota del reddito la collettività debba destinare alle pensioni e di quale rapporto tra il reddito guadagnato nella vita lavorativa e quello percepito dopo il ritiro, tra pensioni decise dalla collettività e pensioni frutto di autonome decisioni di risparmio.

Mi riferisco in terzo luogo alle prospettive dell'industria, e delle grandi reti di infrastrutture e di servizi.

Su questo una discussione importantissima avverrà a proposito del piano di privatizzazioni che il Governo è impegnato a presentare tra pochi giorni e che certo, a nostro parere, non potrà limitarsi ad un elenco di imprese cedibili, ma non potrà non avere come obiettivo centrale quello di un rafforzamento dell'industria italiana in una fase di competizione globale.

Superata ormai ogni contrapposizione manichea tra pubblico e privato, tra fallimento dello Stato e fallimento del mercato, occorre concentrare l'attenzione su una serie di problemi assai complessi: la troppo rapida perdita di peso del settore manifatturiero e conseguente terziarizzazione, un numero troppo limitato di grandi imprese, una proprietà troppo concentrata e intrecciata, un difetto di internazionalizzazione, un rapporto banca-industria inadeguato ai tempi, un mercato finanziario debole, un'eccessiva presenza pubblica, un sistema di Enti di gestione

(oggi SPA.) e finanziarie di settore pleotrico e non razionale, la permanenza di situazioni monopolistiche, o di protezione della concorrenza, ingiustificate, una politica industriale poco articolata fatta di sovvenzioni e di incentivi, infine, ma non certo ultima in ordine di importanza, una carenza di democrazia industriale.

Mi riferisco infine al problema dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno che va radicalmente ripensato privilegiando due direzioni di intervento, quello di concentrare risorse nelle aree depresse o in crisi e quello di promuovere un autonomo autopropulsivo sviluppo di imprese competitive in grado di aumentare il contributo del Mezzogiorno alla produzione della ricchezza nazionale.

Dal come affronteremo questi temi dipenderà non solo la possibilità di risolvere in modo definitivo e stabile il problema del risanamento finanziario, ma il tipo stesso di economia e di rapporto tra Stato ed economia che caratterizzerà l'Italia del 2000.

Signor, presidente, onorevoli colleghi,

al termine di questa mia relazione vorrei fare un'ultima riflessione. È giusto chiedersi, molti colleghi parlamentari e molti studiosi se lo chiedono da tempo, se le norme costituzionali, di legge e regolamentari e le procedure effettive relative al bilancio dello Stato siano adeguate rispetto alla moderna organizzazione della vita economica, alle esigenze di programmazione e di controllo, alla stessa esigenza di rigore che se già richiamata dalla Costituzione, sarà negli anni prossimi particolarmente forte.

Non pretendo di soffermarmi su questi temi, se non per notare il fatto che noi discutiamo per alcuni mesi un bilancio che di fatto è solo annuale e senza una completa conoscenza delle risorse che saranno effettivamente disponibili e spendibili nel triennio. C'è un difetto di onni-comprendività e trasparenza del bilancio che dipende anche dalla presenza di gestioni fuori bilancio e c'è un difetto di

prospettiva che ci impedisce di discutere una strategia a medio termine, anche per i limiti di inattendibilità e genericità del DPEF.

Da un lato siamo fortemente vincolati a decisioni del passato, dall'altro non riusciamo a gettare lo sguardo oltre i 12 mesi.

In secondo luogo è emerso con particolare forza in questi mesi il tema dei tempi delle decisioni che hanno effetto sulla finanza pubblica e della asimmetria tra tempi della politica monetaria e tempi della politica di bilancio, che riflette peraltro un'asimmetria di poteri. È un tema di grande rilievo che meriterà la nostra riflessione e che non è scindibile da quelli all'attenzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Certo è che questo problema non può essere affrontato così come ha fatto il Governo, con provvedimenti a ripetizione i cui effetti vengono riversati nella finanziaria per l'approvazione dei quali si cerca di forzare il Parlamento, pena la disapprovazione dei cosiddetti mercati.

Non è pensabile che il Parlamento adegui i suoi tempi a quelli del mercato telematico, né è accettabile che la credibilità del Governo si faccia dipendere dalla presunta capacità di forzare il Parlamento.

La realtà di questi mesi ci dimostra che è stato assai più fonte di stabilità il Parlamento che non un Governo che è costretto a correre ai ripari rispetto ai possibili effetti sui mercati della trafugazione di documenti riservati.

Il Governo non deve dimostrare di saper forzare il Parlamento ma che ha un disegno convincente sostenuto da un'ampia base parlamentare che riflette il consenso maggioritario del paese.

Allora anche i mercati riceveranno segnali stabili e coerenti e nessuno potrà sostenere che la democrazia è in contrasto con l'economia moderna.

Silvio MANTOVANI,  
Relatore di minoranza.



**ALLEGATO**



## ALLEGATO.

Le tabelle che seguono mostrano le differenze quantitative tra la manovra del governo e quella impostata dal PDS. Le grandezze sono riferite al conto consolidato di cassa e pertanto differiscono da quelle in termini di competenza, utilizzate nel redigere gli emendamenti.

Sul piano delle entrate (incassi) il PDS propone in meno rispetto al governo il condono fiscale; in più propone invece la conferma, dal 1994, della restituzione del *fiscal drag*, l'ampliamento della base imponibile attraverso la riduzione di agevolazioni, l'aumento delle entrate CEE per il finanziamento di un fondo per lo sviluppo, che accederà ai fondi comunitari. Il saldo sulle entrate mostra quindi un + 2.000. A questo saldo positivo vanno aggiunte minori spese per circa 3.800 miliardi (tabella 4), imputabili al contenimento degli stanziamenti in parte per spese militari (acquisto beni e servizi e altre voci), in parte per investimenti fissi (ANAS) e trasferimenti alle imprese.

Maggiori spese sono invece previste per il rinnovo dei contratti nel settore pubblico (parzialmente coperte dal blocco del *turn over*) e per la spesa previdenziale. La colonna relativa alla manovra del governo contiene due modifiche rispetto a quella ufficiale, presentata con la relazione previsionale e programmatica 1993. È stata infatti corretta (con diminuzione di circa 3.000 miliardi) la voce di spesa relativa al personale, che nelle stime di cassa del governo cresceva del 3,5 per cento rispetto al 1992: tale previsione contrasta apertamente con quella derivante dai quadri della manovra economica, ed in particolare con i risparmi di spesa che dovrebbero derivare dall'applicazione dell'articolo 7 del decreto legge 384. La riduzione delle stime di cassa relative alla spesa per il personale è stata da noi compensata con analoga operazione, ma di segno opposto, relativa alla spesa previdenziale, che sarà maggiore del previsto in ragione delle correzioni alla disciplina della perequazione automatica pensionistica, introdotte nel corso della discussione parlamentare al citato decreto 384. La spesa pensionistica, nella proposta del PDS, ha una maggiore espansione di circa 6 mila miliardi (perequazione pensionistica e pensionamenti di anzianità): nei conti Stato-INPS (e conseguentemente nella tabella 4) tale differenza non emerge perché vengono contemporaneamente proposti emendamenti che ampliano la base imponibile contributiva in misura tale da coprire i maggiori oneri per le pensioni. Pertanto i trasferimenti alla previdenza vengono ridotti, ma senza tagliare le prestazioni.

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**TABELLA RIASSUNTIVA**

=====

=====

**QUADRO FINANZIARIO DEGLI EMENDAMENTI PDS**

**SU LEGGE FINANZIARIA E BILANCIO**

=====

	1993	1994	1995
<b>AFF. COSTITUZIONALI</b>	77	87	107
<b>GIUSTIZIA</b>	412	-	-
<b>ISTRUZIONE</b>	--	100	150
<b>INTERNO</b>	--	--	--
<b>POSTE</b>	-608	--	--
<b>TELECOMUNICAZIONI</b>	-150	-150	--
<b>TRASPORTI</b>	-220	1100	870
<b>FNT</b>	214	--	--
<b>MARINA MERCANTILE</b>	600	600	600
<b>DIFESA</b>	-2829	-720	-720
<b>LAVORO</b>	619	619	619
<b>ENERGIA</b>	200	-100	-100
<b>ATTIVITA' PRODUTTIVE</b>	2110	1000	1000
<b>AGRICOLTURA</b>	885	385	635
<b>MEZZOGIORNO</b>	850	390	4000
<b>LEGGE 64</b>	2400	-1600	-6210
<b>LEGGE 219</b>	-500	-500	-500
<b>BARRIERE ARCHITETT.</b>	--	30	60
<b>COMUNITA' MONTANE</b>	75	75	75
<b>RATE MUTUI COMUNI</b>	--	400	400
<b>FONDO SPETTACOLO</b>	60	60	60
<b>OCCUPAZIONE GIOVANILE</b>	400	--	--
<b>CALAMITA' NATURALI</b>	150	150	150
<b>GRUPPO DONNE</b>	545	322	317
<b>DISPOSIZIONI FISCALI</b>	--	3200	4000
<b>PEREQUAZIONE PENSIONI</b>	--	2700	2900
<b>HANDICAP</b>	233	--	--
<b>EDILIZIA OSPEDALIERA</b>	300	150	300
<b>AGEVOLAZIONI FISCALI</b>	-3000	-4000	-4000
<b>ANAS</b>	-2000	-2250	-2300
<b>BENI CULTURALI</b>	148	-100	--
<b>AMBIENTE</b>	97	52	52
<b>ENTRATE CEE</b>	-500	-500	-500
<b>PROGETTO ANZIANI</b>	508	--	--
<b>PROGETTO PSICHIATRIA</b>	500	--	--
<b>ALTRE DISPOSIZIONI</b>	-1530	-1920	-1860
<b>SALDO NETTO DA</b>	46	-90	105
<b>FINANZIARIE</b>			

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 1

Conto consolidato di cassa del settore statale: **ENTRATE**

Preconsuntivo 1992, quadro programmatico del Governo per il 1993 e confronto con emendamenti del PDS

	A	B	C	C-B	C-A/A
	1992	1993	1993	Differenza	Variazione
	Stima	Manovra	Manovra	PDS	%
	Governo	Governo	PDS	Governo	
<b>INCASSI CORRENTI</b>					
Imposte dirette nette	232,450	248,050	249,400	1,350	7,3
Imposte indirette nette	173,650	180,250	180,250	0	3,8
Contributi sociali	48,900	56,450	56,600	150	15,7
Risorse proprie CEE	11,700	13,000	13,500	500	15,4
Vendita beni e servizi	25,000	26,225	26,225	0	4,9
Redditi da capitale	8,400	7,175	7,175	0	-14,6
Trasferimenti correnti:	19,830	29,930	29,930	0	50,9
da famiglie	5,600	6,830	6,830	0	22,0
da imprese	3,280	3,400	3,400	0	3,7
da estero	760	850	850	0	11,8
da enti pubblici	10,190	18,850	18,850	0	85,0
Altri incassi correnti	3,570	3,690	3,690	0	3,4
<b>TOTALE</b>	<b>523,500</b>	<b>564,770</b>	<b>566,770</b>	<b>2,000</b>	<b>8,3</b>
<b>INCASSI IN CONTO CAPITALE</b>					
Trasfer. da enti pubblici	3,100	3,300	3,300	0	6,5
Ammortamenti	5,830	6,400	6,400	0	9,8
Altri incassi di capitale	3,000	0	0	0	-100,0
<b>TOTALE</b>	<b>11,930</b>	<b>9,700</b>	<b>9,700</b>	<b>0</b>	<b>-18,7</b>
<b>INCASSI PER OPERAZIONI FINANZIARIE</b>					
Riscossione di crediti	4,500	4,800	4,800	0	6,7
da enti pubblici	3,800	4,050	4,050	0	6,6
da altri soggetti	700	750	750	0	7,1
Altre operazioni finanziarie	5,620	8,600	8,600	0	53,0
<b>TOTALE</b>	<b>10,120</b>	<b>13,400</b>	<b>13,400</b>	<b>0</b>	<b>32,4</b>
<b>TOTALE INCASSI</b>	<b>545,550</b>	<b>587,870</b>	<b>589,870</b>	<b>2,000</b>	<b>8,1</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 2

Conto consolidato di cassa del settore statale: SPESE

Preconsuntivo 1992, quadro programmatico del Governo per il 1993 e confronto con emendamenti del PDS

	A	B	C	C-B	C-A/A
	1992	1993	1993	Differenza	Variazione
	Stima	Manovra	Manovra	PDS	%
	Governo	Governo	PDS	Governo	
<b>PAGAMENTI CORRENTI</b>					
Personale	140,720	142,593	145,652	3,059	3,5
Acquisto di beni e servizi	34,840	36,255	34,815	-1,440	0,1
Trasferimenti correnti:	266,690	267,097	264,487	-2,610	0,8
a famiglie	16,130	17,525	17,630	105	9,3
a imprese	13,300	13,702	13,292	-410	-0,1
a estero	6,920	7,315	7,315	0	5,7
a enti pubblici	230,340	228,555	228,250	-305	-0,9
Interessi (netto retroces.ni)	171,300	200,000	200,000	0	16,8
Ammortamenti	5,830	6,400	6,400	0	9,8
Altri pagamenti correnti	7,550	7,515	6,523	-992	-13,6
<b>TOTALE</b>	<b>626,930</b>	<b>659,860</b>	<b>657,877</b>	<b>-1,983</b>	<b>4,9</b>
<b>PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE</b>					
Costituzione capitali fissi	24,870	25,160	23,681	-1,479	-4,8
Trasferimenti in c/capitale:	34,200	35,700	35,155	-545	2,8
a famiglie	250	300	318	18	27,2
a imprese	9,450	10,900	10,489	-411	11,0
a estero	350	350	350	0	0
a enti pubblici	24,150	24,150	23,998	-152	-0,6
Altri pagamenti di capitale	350	350	350	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>59,420</b>	<b>61,210</b>	<b>59,186</b>	<b>-2,024</b>	<b>-0,4</b>
<b>PAGAMENTI PER OPERAZIONI FINANZIARIE</b>					
Partecipazioni e mutui	14,200	16,800	17,022	222	19,9
a imprese pubbliche	550	250	325	75	-40,9
a istituzioni finanziarie	2,100	2,067	2,067	0	-1,6
a enti pubblici	6,500	10,200	10,950	50	57,7
a altri soggetti	5,050	4,283	4,680	97	13,3
Altre partite finanziarie	0	0	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>14,200</b>	<b>16,800</b>	<b>17,022</b>	<b>222</b>	<b>19,9</b>
<b>TOTALE PAGAMENTI</b>	<b>700,550</b>	<b>737,870</b>	<b>734,085</b>	<b>-3,785</b>	<b>4,8</b>
<b>FABBISOGNO</b>	<b>-155,000</b>	<b>-150,000</b>	<b>-144,215</b>	<b>5,785</b>	<b>-7,0</b>
<b>AVANZO PRIMARIO</b>	<b>16,300</b>	<b>50,000</b>	<b>55,785</b>	<b>5,785</b>	<b>242,2</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 3

Confronto tra la manovra del governo e del PDS  
(Le cifre indicano l'impatto sul deficit, in miliardi): SPESA

misura	governo	PDS	differenza
<b>Previdenza</b>	13700	10600	-3100
Sospensione dell'aggiornamento delle pensioni ai salari, annualizzazione della scala mobile per il 1993	7000	NO (2000)	-5000
Sospensione pensioni di anzianità nel 1993, sospensione dello scatto di novembre, misure varie su contenzioso e pensioni e internazionali	6700	NO	-6700
Riduzione agevolazioni contributive	NO	8600	8600
<b>Sanità</b>	10000	7000	-3000
Contenimento spese o aumento contributi	4600	5500	900
Sospensione per fasce dell'assistenza sanitaria esclusa ospedaliera; introduzione del bonus in luogo dell'esenzione del ticket	5400	NO	-5400
Modifica prontuario	800	2000	1200
<b>Pubblico impiego</b>	10400	8400	-2000
Minori spese per il personale nella scuola	500	NO	-500
Blocco retributivo, retribuzioni dirigenti etc, promozioni, assunzioni e invarianza indennità accessorie	9900	ID	--
Rinnovo contratti	NO	-3000	-3000
Blocco turn over	NO	1500	1500
<b>Altri interventi su spese correnti e c/ capitale (invar. spese 92)</b>	11860	21245	9385
Spese militari	NO	2500	2500
<b>Totale minori spese</b>	45960	49745	3785

---

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
 

---

TABELLA 4

Confronto tra la manovra del governo e del PDS  
 (Le cifre indicano l'impatto sul deficit, in miliardi): ENTRATE

misura	governo	PDS	differenza
a. Revisione degli scaglioni oltre i 30 milioni	7100	7100	--
b. Eliminazione del recupero automatico del fiscal drag (eccetto detrazioni)	(dal 94)	NO	--
c. Ricavi presuntivi (minimum tax)	7000	7000	--
d. Trasform. di oneri deducibili in detrazioni	1500	2500	1000
e. Indeducibilità ILOR	6000	6000	--
f. Proroga misura versamento acconto e ritenuta del 30% su interessi depositi bancari e postali	1300	1300	--
g. Imposta straordinaria sui beni di lusso	50	140	90
h. Imposta sul patrimonio netto delle società	5000	5000	--
i. Riduzione delle agevolazioni fiscali	1500	6000	4500
l. Riapertura dei termini del condono fiscale	2500	NO	-2500
m. ICI (saldo netto)	8090	8000	-90
n. Imposta gas, energia elettrica	(dal 94)	NO	--
o. Sgravi per le famiglie e ultrasessantacinquenni IRPEF	NO	-1000	-1000
<b>TOTALE maggiori entrate</b>	<b>40040</b>	<b>42040</b>	<b>2000</b>
<b>TOTALE minori spese</b>	<b>45960</b>	<b>49745</b>	<b>1285</b>
<b>Privatizzazioni</b>	<b>7000</b>	<b>7000</b>	
<b>Manovra complessiva</b>	<b>93000</b>	<b>98785</b>	<b>5785</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 5

Conto consolidato di cassa del settore statale

Manovra governo e PDS a confronto con il 1992

	A	B	B-A	B-A/A	C	C-A	C-A/A
	1992	1993	Differenza	Variaz.	1993	Differenza	Variaz.
	Stima	Manovra	1992	%	Manovra	Stima	%
	Governo	Governo	Manovra		PDS	PDS	
<b>INCASSI CORRENTI</b>							
Imposte dirette nette	232,450	248,050	15,600	6,7%	249,400	16,950	7,3%
Imposte indirette nette	173,650	180,250	6,600	3,8%	180,250	6,600	3,8%
Contributi sociali	48,900	56,450	7,550	15,4%	56,600	7,700	15,7%
Risorse proprie CEE	11,700	13,000	1,300	11,1%	13,500	1,800	15,4%
Vendita beni e servizi	25,000	26,225	1,225	4,9%	26,225	1,225	4,9%
Redditi da capitale	8,400	7,175	-1,225	-14,6%	7,175	-1,225	-14,6%
Trasferimenti correnti:	19,830	29,930	10,100	50,9%	29,930	10,100	50,9%
da famiglie	5,600	6,830	1,230	22,0%	6,830	1,230	22,0%
da imprese	3,280	3,400	120	3,7%	3,400	120	3,7%
da estero	760	850	90	11,8%	850	90	11,8%
da enti pubblici	10,190	18,850	8,660	85,0%	18,850	8,660	85,0%
Altri incassi correnti	3,570	3,690	120	3,4%	3,690	120	3,4%
<b>TOTALE</b>	<b>523,500</b>	<b>564,770</b>	<b>41,270</b>	<b>7,9%</b>	<b>566,770</b>	<b>43,270</b>	<b>8,3%</b>
<b>INCASSI IN CONTO CAPITALE</b>							
Trasfer. da enti pubblici	3,100	3,300	200	6,5%	3,300	200	6,5%
Ammortamenti	5,830	6,400	570	9,8%	6,400	570	9,8%
Altri incassi di capitale	3,000	0	-3,000	-100,0%	0	-3,000	-100,0%
<b>TOTALE</b>	<b>11,930</b>	<b>9,700</b>	<b>-2,230</b>	<b>-18,7%</b>	<b>9,700</b>	<b>-2,230</b>	<b>-18,7%</b>
<b>INCASSI PER OPERAZIONI FINANZIARIE</b>							
Riscossione di crediti	4,500	4,800	300	6,7%	4,800	300	6,7%
da enti pubblici	3,800	4,050	250	6,6%	4,050	250	6,6%
da altri soggetti	700	750	50	7,1%	750	50	7,1%
Altre operazioni finanziarie	5,620	8,600	2,980	53,0%	8,600	2,980	53,0%
<b>TOTALE</b>	<b>10,120</b>	<b>13,400</b>	<b>3,280</b>	<b>32,4%</b>	<b>13,400</b>	<b>3,280</b>	<b>32,4%</b>
<b>TOTALE INCASSI</b>	<b>545,550</b>	<b>587,870</b>	<b>42,320</b>	<b>7,8%</b>	<b>589,870</b>	<b>44,320</b>	<b>8,1%</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 6

Conto consolidato di cassa del settore statale

Manovra governo e PDS a confronto con il 1992

	A	B	B-A	B-A/A	C	C-A	C-A/A
	1992	1993	Differenza	Variaz.	1993	Differenza	Variaz.
	Stima	Manovra	Stima	%	Manovra	Stima	%
	Governo	Governo	Manovra		PDS	PDS	
<b>PAGAMENTI CORRENTI</b>							
Personale	140,720	142,593	1,873	1,3%	145,652	4,932	3,5%
Acquisto di beni e servizi	34,840	36,255	1,415	4,1%	34,815	-,025	-,1%
Trasferimenti correnti:	266,690	267,097	,407	,2%	264,487	-2,203	-,8%
a famiglie	16,130	17,525	1,395	8,6%	17,630	1,500	9,3%
a imprese	13,300	13,702	,402	3,0%	13,292	-,008	-,1%
a estero	6,920	7,315	,395	5,7%	7,315	,395	5,7%
a enti pubblici	230,340	228,555	-1,785	-,8%	228,250	-2,090	-,9%
Interessi (netto retroces.ni)	171,300	200,000	28,700	16,8%	200,000	28,700	16,8%
Ammortamenti	5,830	6,400	,570	9,8%	6,400	,570	9,8%
Altri pagamenti correnti	7,550	7,515	-,035	-,5%	6,523	-1,027	-13,6%
<b>TOTALE</b>	<b>626,930</b>	<b>659,860</b>	<b>32,930</b>	<b>5,3%</b>	<b>657,877</b>	<b>30,947</b>	<b>4,9%</b>
<b>PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE</b>							
Costituzione capitali fissi	24,870	25,160	,290	1,2%	23,681	-1,189	-4,8%
Trasferimenti in c/capitale:	34,200	35,700	1,500	4,4%	35,155	,955	2,8%
a famiglie	250	300	50	20,0%	318	68	27,2%
a imprese	9,450	10,900	1,450	15,3%	10,489	1,039	11,0%
a estero	350	350	0	,0%	350	0	,0%
a enti pubblici	24,150	24,150	0	,0%	23,998	-,152	-,6%
Altri pagamenti di capitale	350	350	0	,0%	350	0	,0%
<b>TOTALE</b>	<b>59,420</b>	<b>61,210</b>	<b>1,790</b>	<b>3,0%</b>	<b>59,186</b>	<b>-,234</b>	<b>-,4%</b>
<b>PAGAMENTI PER OPERAZIONI FINANZIARIE</b>							
Partecipazioni e mutui	14,200	16,800	2,600	18,3%	17,022	2,822	19,9%
a imprese pubbliche	550	250	-300	-54,5%	325	-225	-40,9%
a istituzioni finanziarie	2,100	2,067	-,033	-1,6%	2,067	-,033	-1,6%
a enti pubblici	6,500	10,200	3,700	56,9%	10,950	4,450	68,5%
a altri soggetti	5,050	4,283	-,767	-15,2%	4,680	-,370	-7,3%
Altre partite finanziarie	0	0	0		0	0	
<b>TOTALE</b>	<b>14,200</b>	<b>16,800</b>	<b>2,600</b>	<b>18,3%</b>	<b>17,022</b>	<b>2,822</b>	<b>19,9%</b>
<b>TOTALE PAGAMENTI</b>	<b>700,550</b>	<b>737,870</b>	<b>37,320</b>	<b>5,3%</b>	<b>734,085</b>	<b>33,535</b>	<b>4,8%</b>
<b>FABBISOGNO</b>	<b>-155,000</b>	<b>-150,000</b>	<b>5</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-144,215</b>	<b>10,785</b>	<b>-7,0%</b>
<b>AVANZO PRIMARIO</b>	<b>16,300</b>	<b>50,000</b>	<b>33,700</b>	<b>206,7%</b>	<b>55,785</b>	<b>39,485</b>	<b>242,2%</b>