

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 3662-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE VEGAS)

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 1998

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione
e lo sviluppo

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
di concerto col Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali
col Ministro della pubblica istruzione e dell'università
e della ricerca scientifica e tecnologica
col Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato
col Ministro del lavoro e della previdenza sociale
col Ministro delle comunicazioni
col Ministro dell'interno
col Ministro dell'ambiente
col Ministro per la solidarietà sociale
e col Ministro della sanità

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 NOVEMBRE 1998

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge collegato principale, all'esame dell'Assemblea del Senato, costituisce la fondamentale, ancorché non prevalente, parte della manovra per il triennio 1999-2001. Il complesso di questa manovra non è condiviso dalle forze politiche che si ritrovano nel Polo per le libertà per il semplice motivo che si tratta di misure che non gioveranno allo sviluppo dell'economia del Paese e quindi al benessere dei cittadini. Vediamone le ragioni.

Una finanziaria «leggera»

La valutazione della manovra finanziaria non può prescindere da una previa considerazione, sotto il profilo semantico, delle diverse qualificazioni che essa ha avuto nel tempo da parte degli esponenti del governo e della sua maggioranza. Come è noto, prima che essa fosse definita, si parlò di una finanziaria «di qualità», successivamente essa venne indicata come una finanziaria «per lo sviluppo», una volta che il testo fu disponibile venne qualificata come una finanziaria «per i poveri»; mentre procedeva l'esame parlamentare ottenne l'epiteto di finanziaria «leggera».

Come si vedrà più avanti, di queste definizioni quella che veramente si attaglia al contenuto - non certo alla forma - della finanziaria e del collegato principale è proprio quest'ultima. In realtà è proprio la leggerezza della proposta normativa, che d'altronde è armonica rispetto alla corrente filosofica dominante nella sinistra del cosiddetto pensiero debole, che caratterizza l'intera manovra.

Ciò che manca è un vero disegno strategico. Non si comprende se la legge finanziaria serva a conseguire un obiettivo con-

creto - per esempio il calo della pressione fiscale, la crescita delle occasioni di lavoro, quella degli investimenti, o il sollievo dei più poveri - oppure non sia altro che l'occasione per ottenere dal Parlamento la trasformazione in legge di una serie di norme eterogenee ed incoerenti, che sono utilizzate dall'attuale maggioranza per lubrificare con lo strumento della spesa pubblica il consenso ed ottenere in cambio voti. Ne è risultato così un testo ipertrofico, che privilegia la parte di spesa rispetto a quella di manovra, con la sola attenzione a realizzare un dosaggio delle erogazioni finanziarie destinate alle richieste delle varie componenti politiche della maggioranza che è la perfetta trasposizione del famigerato «manuale Cencelli» all'attuale endecapartito.

È questo il primo argomento su cui occorrerebbe riflettere. Nel corso del dibattito in commissione è stata più volte espressa soddisfazione per il fatto che sarebbe finita l'epoca delle finanziarie dolorose, che l'avvenuta conquista della moneta unica ci eviterebbe ulteriori sacrifici e che la manovra finanziaria può essere realizzata avendo come primo obiettivo quella della distribuzione della ricchezza.

A tale propagandistico trionfalismo occorre replicare che non è affatto vero che alla leggerezza dell'apparenza del testo normativo non corrisponda una visibile pesantezza della sostanza. Infatti, se è vero che la manovra non contiene misure di impatto visibile e si limita a lavorare al margine e se dunque, per certi aspetti è come se non ci fosse - a questo proposito sarebbe più opportuno parlare piuttosto di «finanziaria del nulla» - è anche vero che essa codifica la filosofia di fondo con la quale il governo delle sinistre affronta i problemi economici del paese. Tale filosofia consiste principal-

mente nell'ampliare la tutela delle classi sociali rappresentate nel governo e nella sua maggioranza, a danno degli altri, sui quali viene posto il costo del riaggiustamento. Con la conseguenza che, poiché i soggetti rappresentati dal governo sono, chi più o chi meno, collocati tutti all'interno del sistema, chi risulta danneggiato è principalmente chi si trova al di fuori di questo sistema. In sostanza, aumentare i vantaggi, ad esempio, dei lavoratori che hanno un posto di lavoro, significa rendere pressoché impossibile ottenere un lavoro a chi non ce l'ha.

A tal fine è significativa la questione del recente decreto-legge che pone limiti al lavoro straordinario e del disegno di legge sulle trentacinque ore: si tratta di misure che hanno l'effetto di rendere più oneroso il costo del lavoro dei lavoratori dipendenti e quindi spingono le imprese a ricorrere il meno possibile a questi lavoratori. L'effetto è quello di disincentivare le assunzioni, o, peggio, di incentivare le imprese a riallocare all'estero le proprie produzioni. È ovvio che, se ciò accadrà, i principali danneggiati saranno proprio coloro che sono in cerca di lavoro.

Corrispondere qualche modesto contributo economico alle persone che si trovano in condizione di marginalità - duecentomila lire alle famiglie povere con tre figli e alle neomamme, centomila lire ai pensionati sociali - non ha altro scopo se non quello di raffreddare la forza del dissenso di chi sta fuori ed evitare che esploda in forme violente, monetizzando in sostanza l'esclusione. Esattamente il contrario di ciò che occorre fare. Ciò che occorre fare è rimuovere lo steccato che separa chi sta dentro da chi sta fuori; eliminare il sistema di interessi, di protezioni, di raccomandazioni, di poteri forti che hanno ingessato il nostro Paese e liberare finalmente l'accesso ai gradini superiori della scala sociale per tutti. Un sistema fatto di piccole e grandi corporazioni è esattamente il contrario della società aperta che consente la crescita di tutti.

Il modello che emerge vividamente da questa manovra finanziaria è, invece, quello di una società rattrappita, piegata su se stessa e consegnata a chi vuole esclusivamente conservare il potere fino a quando è possibile.

La tragedia italiana non è la competizione internazionale, l'invasione dai paesi poveri o la mafia, è la decisione concordata e sottoscritta da governanti, industriali, sindacalisti, burocrati e intellettuali assistiti di porre il Paese sui binari di un lento declino, che ci vedrà nel volgere di breve tempo emarginati dal mondo sviluppato.

È finito il risanamento?

Il preoccupante sintomo di questa mentalità è il senso di abbandono della tensione per il risanamento delle finanze pubbliche. Il governo afferma che il più è stato fatto e che si tratta ora solo di mantenere i risultati, quasi che l'Italia sia un Paese finanziariamente risanato e la partecipazione all'unione economico-monetaria sia acquisita e non comporti in futuro alcun problema. La realtà è esattamente l'opposto.

L'Italia non è un paese risanato per il semplice motivo che i parametri di Maastricht sono stati conseguiti con strumenti di finanza straordinaria, che hanno dispiegato i loro effetti nel 1997, ma che non hanno portato conseguenze permanenti. Infatti i parametri sono stati ottenuti incrementando la pressione fiscale, operando correzioni formali alla struttura dei conti pubblici, contenendo le erogazioni di cassa e giovandosi del favorevole andamento dei tassi internazionali di interesse.

Tuttavia, l'andamento della spesa corrente, quella che costituisce il principale motivo di preoccupazione e di squilibrio dei conti pubblici non è stato corretto. Non a caso, il bilancio di assestamento per il 1998 dimostra che tale spesa è cresciuta di circa 20 mila miliardi nell'anno, segno inequivocabile che l'occasione del risanamento delle finanze pubbliche con il pretesto della partecipazione alla moneta unica, che poteva

essere colta per modificare i meccanismi strutturali di crescita della spesa, è stata sprecata. Questo non lo dice l'opposizione, lo constatano la Commissione europea e il Fondo monetario internazionale quando ci spronano ad intervenire in questo senso. I sacrifici che hanno compiuto gli italiani per raggiungere il traguardo della moneta unica, e in particolare l'enorme sforzo fiscale che è stato richiesto loro, sono stati dunque inutili.

Superato il momento di euforia, ci ritroviamo con gli stessi problemi di prima, aggravati dal fatto che, con la moneta unica, non sarà più possibile scaricare sul cambio le eventuali crisi che il Paese si trovasse ad attraversare. Il costo delle crisi graverà interamente sul sistema produttivo, e, di conseguenza, sul livello dell'occupazione. L'Italia si troverà senza rete all'interno di un sistema economico aperto, per il quale non si è attrezzata. L'aver mantenuto un sistema fiscale e contributivo che ci pone ai vertici negativi tra i paesi europei, un mercato del lavoro rigido, che non dispone dei necessari istituti di flessibilità, ed un sistema economico nel suo complesso eccessivamente regolamentato - basti pensare che nella più recente classifica delle libertà economiche nel mondo il nostro Paese si colloca al non invidiabile cinquantacinquesimo posto - fa sì che il Paese si trovi ai blocchi di partenza di una gara nella quale gli altri concorrenti sono in grado di correre e noi solo di camminare a passi lenti.

Basta osservare i dati relativi alla crescita del PIL in Italia negli ultimi anni rispetto agli altri paesi europei e al resto del mondo. Il risultato è che il paese ha perso almeno due punti di competitività nei confronti dei propri concorrenti dall'estate 1997 ad oggi. Non a caso, negli ultimi giorni si profila il rischio, adombrato dallo stesso Ministro delle finanze, che la manovra sia insufficiente, a causa dell'insoddisfacente andamento delle entrate che deriva dal calo della crescita stimata del PIL. Ancora una volta si assiste al balletto del fabbisogno; vi è chi adombra a breve la necessità di una

nuova manovra e risulta smentita l'affermazione della maggioranza secondo la quale sarebbe terminata l'epoca delle finanziarie correttive, mentre è confermata la circostanza che, senza revisioni strutturali dei meccanismi di spesa e del livello di imposizione, lo sviluppo dell'economia non è che un mero auspicio.

Non solo. Malgrado il fatto che molti dei governanti della nuova Europa delle sinistre si dibattano in repentini turbamenti, il patto di stabilità non è stato modificato e resta pur sempre l'obbligo per il nostro, come per gli altri paesi, di non superare i limiti al disavanzo fissati nel 3 per cento - quota che, è bene ricordare, venne stabilita in quella misura perché si riteneva che tale potesse essere la ragionevole percentuale di PIL da destinare ad investimenti pubblici, e quindi con riferimento alla spesa in conto capitale e non a quella corrente, come ha chiarito ancora una volta pochi giorni orsono la Commissione europea - ed anzi di tendere al pareggio di bilancio e di accelerare il rientro del debito, portandolo nei limiti del 60 per cento del PIL. Si tratta di accordi sottoscritti, che non si modificheranno in tempi brevi e che comunque obblighino a sobrietà nella politica economica.

Certamente, i governi delle sinistre guardano a tali accordi con terrore. Infatti, non appartiene al loro patrimonio genetico la filosofia dello sviluppo e la valutazione positiva circa il fatto che il contenimento della mano pubblica sullo Stato possa portare a liberare le risorse dell'economia, e quindi al maggior sviluppo e al maggior benessere di tutti i cittadini. Essi propendono invece per frequentare la vecchia strada dell'utilizzo della leva della spesa pubblica per ottenere il consenso sociale. Si tratta di una visione miope, non solo perché già in passato ha dato cattiva prova e ci ha condotto alla crisi economica e politica che ancora non è risolta, ma anche perché, se funzionasse, sarebbe fine a se stessa. Infatti, il denaro pubblico verrebbe speso per ottenere consenso, che servirebbe solo al mantenimento del

potere, tramite il quale erogare altro denaro pubblico. Ma il potere diverrebbe a questo punto inutile, perché non servirebbe a migliorare il Paese ma solo a conservare se stesso.

La recente riduzione concordata, con la connessa sostanziale equiparazione, dei tassi europei - con l'ovvia maggiore e indispensabile cautela dell'Italia - non è la dimostrazione della condivisione delle politiche dell'Europa delle sinistre, ma piuttosto costituisce la sfida che le banche centrali lanciano ai governi. Ora la parola passa alla politica: tassi bassi e uniformi e moneta unica sono le più favorevoli condizioni di base per il rilancio delle economie del Vecchio Continente, ma finché i governi non le slegheranno non accadrà nulla. La chiave dello sviluppo è in mano a chi ha gli strumenti per decidere le politiche fiscali e quelle di liberalizzazione dei mercati, non ultimo quello del lavoro. In Germania dopo molte incertezze è stato varato un programma di riduzione della pressione tributaria, ma si prospettano innovazioni rischiose nel mercato del lavoro. La Francia non intende mutare le politiche governative. L'Italia è a un bivio: ha il governo più caratterizzato a sinistra della sua storia, ma dovrebbe attuare le politiche di maggiore liberalizzazione della sua storia. In Europa prevalgono i governi di sinistra, ma per fare l'Europa occorre proseguire le politiche disegnate dai loro predecessori di centrodestra. È una contraddizione da cui è credibile che possano agevolmente uscire i nostri attuali governanti?

Il quadro economico

Se dunque occorre rispettare il patto di stabilità, è necessario che la nostra finanza pubblica ottenga *performances* di tutto rilievo per un consistente numero di anni. Occorre chiedersi se sia possibile mantenere nel futuro un saldo positivo della spesa al netto di interessi superiore al 5 per cento, senza aver adottato misure di riforma strut-

turale e permanente della spesa pubblica e in presenza di un quadro economico internazionale che contiene alcuni segnali preoccupanti.

Nonostante la ripresina delle borse di questi ultimi giorni, il quadro internazionale non è favorevole. Il commercio mondiale è in rallentamento: al più si prevede nel 1999 una crescita del 4 per cento (l'ultima previsione ufficiale del FMI è del 4,6 per cento). Con questo andamento e la previsione di un euro forte, come lascia desumere l'andamento del dollaro, non è verosimile la previsione di crescita delle nostre esportazioni del 6 per cento in termini reali. Già nei primi tre trimestri del 1998 la crescita dell'*export* - in base ai dati ISTAT del 24 novembre - è stata del 6,7 per cento in valore, ma in forte rallentamento, dato che nel mese di settembre è stata negativa dello 0,9 per cento in valore, e quindi ancora più depressa se misurata in quantità. L'ultimo dato in quantità disponibile è quello di agosto, che mostra un tasso reale di crescita dell'uno per cento. Se a tale dato si aggiunge il fatto che la crescita prevista nei principali mercati di sbocco, Germania e Francia, cui va quasi il 50 per cento del nostro *export*, sarà modesta nel 1999, si ricava che le esportazioni italiane ne risentiranno.

Non a caso, la previsione di crescita del sistema economico italiano, cifrata al 2,5 per cento nel documento di programmazione economica, è stata già ridotta all'1,8 per cento e probabilmente è destinata ad essere inferiore. Se a ciò si aggiunge il fatto che l'inflazione è a un livello certamente assai contenuto, intorno all'1,5 per cento, che tuttavia rappresenta circa il doppio di quello francese e tedesca, si desume che l'ottimismo per lo sviluppo economico futuro non trova solidi motivi di giustificazione.

Quanto al quadro macroeconomico interno, si deve ricordare che con la fine degli incentivi automobilistici è emersa la verità: sono stati gli incentivi, infatti, il pressoché esclusivo stimolo alla crescita, che si è andata estinguendo con il loro venir meno. Basti considerare che i tassi di incremento

reali dei principali beni, a prezzi costanti riferiti al 1990 sono stati i seguenti: alimentari 0,3 per cento, tabacco 0,6 per cento, vestiario 2,6 per cento, abitazioni - 0,4 per cento, mobili 2,7 per cento, servizi sanitari 2,2 per cento, trasporti 1,2 per cento (di cui acquisto mezzi 31,8 per cento), cultura 2,7 per cento, altri 0,9 per cento, con un totale equivalente al 2,36 per cento.

Abbiamo dunque davanti agli occhi ciò che già sapevamo: la crescita dei consumi del 1997 è stata per un punto percentuale determinata dagli incentivi e la parte del leone l'hanno fatta i prodotti degli imprenditori che si sono accordati o che sono stati vicini al governo.

La conseguenza è che siamo tornati oggi a tassi di incremento dei consumi quasi piatti e ad aspettative negative delle famiglie (come si desume dalle indagini ISCO).

Le aspettative negative dipendono anche dai dati sull'occupazione: stando a quelli diffusi dall'ISTAT il 23 novembre, nel periodo gennaio-agosto 1998 l'occupazione nelle grandi imprese industriali è diminuita dell'1,6 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e lo stesso tasso si registra anche nel mese di agosto, dimostrando una tendenza stabile. Fra i settori più colpiti vi sono quelli dell'auto (meno 3,5 per cento), tessile (meno 3,7 per cento), dell'energia (meno 3,2 per cento) e della carta ed editoria (meno 2,4 per cento).

Di pari passo con l'andamento dei consumi rallentano anche gli investimenti, stante la perdurante insufficienza della domanda privata e la stretta di cassa della domanda pubblica.

Ciò a fronte di un incremento della spesa pubblica corrente: nel 1997 le spese primarie correnti sono aumentate del 2,8 per cento: ciò significa che le spese per trasferimenti improduttivi aumentano più velocemente del PIL. Il risultato è che, per rispettare gli obiettivi europei, sono state comprese le spese destinate alla costituzione di capitale pubblico, cioè ad investimenti. Se ne ricava che la politica dell'attuale gover-

no è ancora più pernicioso di quanto non appaia dai saldi contabili, perché si spende troppo in spese correnti e troppo poco per investimenti.

A ciò si aggiungono i dati relativi al gettito fiscale: si può constatare che esso è inferiore alle previsioni non perché sia calata la pressione fiscale, ma perché è calata la base imponibile a causa dell'andamento dell'economia: se si guarda, ad esempio, all'IRAP, si può osservare che il gettito insoddisfacente deriva anche dal fatto che ogni occupato in meno lo fa diminuire.

Il risultato sarà che, per far quadrare i conti del 1998 si opererà probabilmente qualche rinvio contabile di fine anno e forse si interverrà ancora sulla leva fiscale, rinunciando però a portare a termine il processo di risanamento finanziario.

La crisi delle sinistre

Si diceva che il governo delle sinistre è la levatrice del lento declino consensuale dell'economia italiana che si incarna nella rinuncia allo sviluppo per utilizzare le risorse disponibili per sovvenzionare il consenso.

È una crisi che investe tutta l'Europa a guida socialista, con la sola eccezione della Gran Bretagna, dove i principi dell'economia liberale non sono stati abbandonati, dato che lì sono stati effettivamente applicati e hanno dimostrato la loro bontà.

Le sinistre oggi temono di perdere consensi se mantenessero stretti i cordoni della spesa pubblica, e dunque, ancor prima che l'euro sia partito, pongono in dubbio i patti sui quali si regge la moneta unica. Già si inizia a parlare di modifica dei criteri di Maastricht al fine di consentire l'incremento della spesa per investimenti. Tuttavia l'allentarsi del rigore finanziario non avrebbe altro effetto che quello di minare le basi su cui si reggerà la moneta unica e di costringere la Banca centrale europea ad adottare una politica monetaria più rigorosa, che provocherebbe probabilmente il peggiora-

mento delle ragioni di scambio europee rispetto all'America e all'Asia. Il risultato sarebbe quello di danneggiare proprio coloro che si vorrebbe tutelare e di mettere a rischio la costruzione della casa comune europea. La repentina inversione di rotta della Germania costituisce un sintomo assai preoccupante.

In realtà, le sinistre mancano dei cromosomi dello sviluppo: hanno ben presente la cultura dell'austerità e della redistribuzione, ma hanno una insopprimibile propensione per la regolamentazione dell'economia e una paura genetica per la libertà in genere e per quella economica in specie.

Negli ultimi tempi si è molto lodata la necessità di far aumentare gli investimenti, che costituirebbero mezzo indispensabile per la crescita economica del Paese. Si tratta di una impostazione teorica che può essere condivisa, nella consapevolezza però che gli investimenti non sono solo quelli pubblici, ma anche quelli privati e che quindi è indispensabile consentire ai privati di disporre di risorse sufficienti per poter investire e che gli investimenti non debbono essere solo progettati, ma anche attuati.

A questo proposito, non sfugge che il sistema delle procedure vigenti e quello nuovo che viene delineato nel disegno di legge collegato «ordinamentale» all'esame del Senato, non avrà altro effetto che di rendere le procedure più complesse, anche perché risultano sostanzialmente accentrate tutte presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e quindi centralizzate, burocratizzate e filtrate da organismi politici. La complessità di queste procedure farà sì che, nella sostanza, gli unici soldi che verranno spesi saranno quelli per i comitati di studio e per i progetti, e dunque, ancora una volta per finanziare soggetti del collateralismo politico.

Anche per il Mezzogiorno si rinuncia alla prospettiva dello sviluppo dal basso e al coordinamento delle iniziative nel territorio, per tornare ad abbracciare la strada della programmazione da Roma, ad opera di un ormai onnipotente Ministero del tesoro e di

una nuova agenzia, «Sviluppo Italia», che ben presto mostrerà ciò che è in realtà, una nuova Cassa del Mezzogiorno. Anche questa «nuova programmazione economica» non avrà sorte diversa da tutte le programmazioni che l'hanno preceduta.

Quanto alla realizzazione concreta degli investimenti, occorre domandarsi quali possibilità abbiano quelli relativi alla grande infrastrutturazione del Paese, fino a quando avremo un governo la cui componente verde è radicalmente contraria a qualunque nuova opera: gli investimenti saranno forse finanziati ma saranno molto difficilmente realizzati.

Ragionamento in parte analogo riguarda la questione del mercato del lavoro. È a tutti noto che una maggiore flessibilità del lavoro è indispensabile per rendere il nostro sistema produttivo in grado di affrontare le sfide della globalizzazione dell'economia. È a tutti noto d'altra parte che nessuna liberalizzazione del settore sarà possibile fino a quando una componente importante ed essenziale del governo sarà quella già proveniente dalla Rifondazione comunista, che fa della rigidità e della chiusura del mercato la propria bandiera. Non a caso, nella finanziaria è stato previsto uno stanziamento per l'attuazione delle 35 ore, è stato approvato un decreto-legge che pone rigidi limiti alle prestazioni di lavoro straordinario e prosegue l'*iter* della legge che mira a far rientrare nell'alveo del lavoro dipendente i cosiddetti lavori atipici: si tratta di normative che avranno l'unico effetto di creare maggiori vincoli ai datori di lavoro, di spingere i lavoratori a contrattare dei trattamenti «in nero» e che lascia i disoccupati fuori dai cancelli delle imprese. Il tutto con un costo per i contribuenti, che sono chiamati a pagare il conto, ad esempio, finanziando gli sgravi per le imprese che diminuiscono l'orario di lavoro, e quindi, nella sostanza, nel caso di contribuenti disoccupati, ad autofinanziare la loro esclusione. Non a caso, proprio in questi ultimi giorni l'Unione europea ha lamentato la scarsa efficacia delle politiche

del lavoro italiane e ha rilevato come sia ancora troppo l'assistenzialismo praticato nel nostro Paese.

Analogo ragionamento può essere svolto per la questione fiscale: anche gli uomini di governo si rendono conto che il livello delle tasse è troppo alto, ma non possono fare altro che promettere di abbassarlo, ma solo in un tempo futuro, dato che diminuire le tasse significherebbe contrarre la spesa, e dunque avere meno soldi per finanziare i propri elettori. Non a caso, solo nell'ultimo anno la spesa corrente dei principali ministeri governati da uomini di sinistra e destinata al funzionamento, ai comitati di studio, alla progettazione e ai contributi è cresciuta in modo impressionante: ad esempio la Presidenza del consiglio ha richiesto nel 1998 un incremento di fondi di oltre 900 miliardi, più della spesa per i poveri nella finanziaria per il 1999.

Come si vede, anche quando il governo delle sinistre individua i problemi, dispone di modelli culturali incapaci di trovare ed adottare le soluzioni. Non è il coordinamento delle paure delle sinistre europee che può far vincere la sfida della globalizzazione ai cittadini europei.

I falsi miti

Rispetto a questa realtà e a queste prospettive il governo delle sinistre non aveva altre alternative se non quelle di creare una cortina fumogena, con l'individuazione di falsi miti, in modo da illudere i cittadini.

La madre di tutti i miti è quello della concertazione e dei patti sociali. Gli interessati sostengono che è grazie alla concertazione che si sono ottenuti i mirabili risultati di contenimento dell'inflazione e di rilancio del sistema produttivo e che i patti consentono di proseguire in questa strada e di definire apposite politiche settoriali o locali, in modo da consentire, ad esempio, lo sviluppo delle zone depresse del Paese. In realtà la concertazione è sempre stata fatta ponendone il costo a carico del contribuente:

ci si può chiedere se una riduzione della pressione fiscale pari a tale costo non avrebbe portato a maggiore sviluppo. La concertazione inoltre modifica i meccanismi di mercato e limita la libertà contrattuale delle parti: si tratta quindi di una modalità per allocare le risorse secondo criteri decisi sostanzialmente da operatori politici. Occorre domandarsi se per tal via si ottiene la più razionale allocazione delle risorse o se per caso non di finisca per finanziare settori fuori mercato, sottraendo denari ad altri che potrebbero svilupparsi efficientemente e produrre maggiore ricchezza per la collettività. Si tratta in sostanza di una versione ecumenica del modello di economia di comando, un modello che ha dimostrato il proprio fallimento storico nei paesi in cui è stato applicato.

È una tentazione ricorrente da parte dell'operatore pubblico, che non tiene conto del fatto che, anche quando egli è animato dalle migliori intenzioni, non è comunque mai in grado di scegliere per gli altri meglio di quanto potrebbe fare ciascun consumatore per se stesso. Il risultato è che si crea un eccesso di offerta in un settore e una carenza in un altro e, in definitiva si ottiene una allocazione delle risorse non economica.

Sotto un profilo politico poi la concertazione serve a conferire potere rappresentativo a soggetti che non ne hanno titolo in quanto non espressivi della volontà democratica dei cittadini. L'unico effetto è quello di rendere alcuni cittadini «più uguali» degli altri.

Un altro mito è quello della lotta all'evasione fiscale. Si afferma che grande merito del governo è quello di perseguire l'evasione fiscale, in modo da poter giungere in un auspicabile prossimo futuro a ridurre la pressione fiscale per tutti i cittadini. In questo caso si assiste a una mirabolante inversione del principio logico che le stesse persone invocano nel campo del lavoro. Quanto al lavoro, il principio fondamentale pare essere quello del «lavorare meno per lavorare tutti», mentre nel campo fiscale è quel-

lo del «pagare tutti per pagare meno». Se si volesse essere coerenti il principio dovrebbe essere quello del «pagare meno per pagare tutti». Infatti, è inutile fare la caccia agli untori e andare a ricercare presunti colpevoli da additare alla riprovazione generale, se prima non si è adottata la sola soluzione che taglierebbe alla radice il problema, quella di una consistente diminuzione della pressione fiscale. Altrimenti si può certamente propagandare di aver compiuto accertamenti fiscali che fanno esplodere gli imponibili - salvo poi constatare che, quando gli accertamenti sono definiti, le maggiori entrate non corrispondono affatto alle speranze - ma nei fatti sarà comunque un obiettivo impossibile. Perché fino a quando esistono delle soglie di convenienza così elevate per restare nell'economia sommersa, chi vive di questa situazione di vantaggio farà di tutto pur di evitare di emergere. Occorre rendere l'evasione non più conveniente, dato che non si può mandare un finanziere dietro ogni contribuente. Per questo motivo, le norme contenute nel provvedimento in esame in tema di emersione del sommerso e di riallineamento retributivo sono probabilmente destinate all'insuccesso.

Un ultimo mito è quello secondo il quale in Europa non ci saranno problemi di concorrenza tra paesi, perché si arriverà ben presto ad una armonizzazione del trattamento fiscale dei redditi da capitale. Anche qui si tratta di un tema suggestivo forse per l'immaginario collettivo delle sinistre, ma praticamente pericoloso. Infatti, ben si possono comprendere i motivi per i quali un trattamento fiscale omogeneo dei capitali può fornire l'immagine di una Europa attenta agli eccessi capitalistici ma contemporaneamente trepida per lo sviluppo della propria economia, ma in realtà si tratta di un triste stereotipo. Infatti, se si fissa un'aliquota unica per i rendimenti dei capitali in tutt'Europa, si ottiene il risultato di danneggiare, ancora di più di quanto non lo possano essere in conseguenza della moneta unica, le zone economicamente marginali e meno prospere; tali zone infatti non potran-

no attirare capitali e quindi vedranno allontanarsi la possibilità di realizzare investimenti. Il divario di reddito tra loro e le zone più prospere crescerà inarrestabilmente. L'aliquota unica dunque danneggerebbe i più deboli.

Ma danneggerebbe anche l'intera economia europea se fosse fissata ad un livello troppo elevato. In questo caso i capitali fuggirebbero dall'Europa, si allocherebbero altrove e gli investimenti nel continente scemerebbero paurosamente, anche in quelle zone che prima erano in fase di sviluppo grazie ad aliquote più basse, che saranno invece costrette ad incrementare.

D'altra parte, se l'aliquota fosse fissata in termini troppo bassi si otterrebbe il paradossale risultato che il capitale verrebbe tassato in modo irrisorio e tutto il carico fiscale verrebbe fatto gravare sul lavoro; il che induce ad amare considerazioni sotto il profilo etico. In sostanza, non esiste una aliquota ideale, e dunque non è ideale neppure il principio.

Inutile dire che, se si accedesse alla proposta, da qualche parte avanzata, di definire un salario unico europeo, coloro che verrebbero danneggiati sarebbero proprio i lavoratori delle zone deboli del Paese, che non potrebbero competere con la produttività di quelli delle zone forti d'Europa, e dunque rischierebbero di essere incolpevolmente espulsi dal sistema produttivo. Il problema è, semmai, quello di poter disporre di livelli salariali adattabili ad ogni realtà del mercato del lavoro e di adattare la contrattazione a questa nuova esigenza.

In merito occorre svolgere qualche considerazione circa gli effetti distorsivi dell'IRAP sulla struttura dell'occupazione. Poiché tale imposta colpisce il costo del lavoro delle imprese, una delle conseguenze principali è quella di spingere le imprese stesse a liberarsi dei lavoratori dipendenti, per fare ricorso a servizi esterni. Non sono dunque altro che lacrime di cocodrillo quelle dei rappresentanti dei partiti di governo, e soprattutto di quelli della sinistra

estrema, quando lamentano la crescita di fenomeni di precarizzazione nel mercato del lavoro e fanno finta di voler garantire i lavoratori operando per estendere le tutele del lavoro dipendente anche ai lavoratori autonomi. Ciò quando è a tutti noto che l'effetto combinato dell'IRAP e del carico eccessivo dei contributi sociali provoca la fuga accelerata dal lavoro dipendente.

La nuova questione morale

Di fronte a questi problemi, la risposta del governo è una legge finanziaria che opera una apparente manovra per 8.000 miliardi con riferimento al 1999 e che, a fronte di ciò, prevede nuove spese che portano ad un incremento del fabbisogno del settore statale per 8.950 miliardi per il medesimo anno. Occorre domandarsi allora che senso abbia solo parlare di manovra finanziaria. Si tratta di null'altro che di una legge di spesa imbellettata sotto la forma della manovra, e tutto ciò è fatto al solo scopo di ottenere una rapida e acritica approvazione da parte del Parlamento, anche quando le misure contenute sono di infimo livello qualitativo.

Siamo tornati ai peggiori esempi della cosiddetta prima Repubblica. Anche il Governo se ne è reso conto e, per correre ai ripari, non ha fatto altro che operare, approfittando di un emendamento alla legge di bilancio, un taglio di 20.000 miliardi alla cassa: si tratta di un espediente cui si è fatto ampio ricorso negli ultimi due anni, serve a stringere la cinghia, ma non può essere mantenuto per sempre e, soprattutto, non può essere scambiato come una razionalizzazione strutturale della spesa pubblica.

Basta scorrere le norme contenute nei provvedimenti collegati per rendersi conto di quanto è avvenuto.

A cominciare dalle norme che costituiscono la manovra vera e propria.

Come è noto, la parte più consistente è determinata da maggiori entrate che derivano dalla cessione di crediti INPS. Vengono

ceduti crediti relativi a contributi da corrispondere all'INPS per un valore di almeno 8.000 miliardi l'anno ad una apposita nuova società, che riverserà al Tesoro 5.300 miliardi il primo anno e poco più negli anni successivi. Si pongono alcuni problemi. In primo luogo, se si tratta di crediti di difficile esigibilità, il realizzarli rapidamente significa creare non irrilevanti difficoltà a molte imprese probabilmente non floride. In secondo luogo, la norma non precisa quale sia il valore dei crediti ceduti per gli 8.000 miliardi e dunque risulta contrario ai principi in materia di bilanci il fatto che si consideri come entrata una somma senza contemporaneamente prevedere un depauperamento patrimoniale di un ente del settore pubblico allargato, cioè dell'INPS, equivalente alla differenza tra valore dei crediti ceduti e prezzo della cessione che non sia già stata contabilizzata come perdita dall'INPS stessa. Inoltre, se il senso dell'operazione è quello di contenere di 5.300 miliardi le erogazioni dello Stato a detto ente, tale minore spesa dovrebbe essere contabilizzata in finanziaria, cosa che non avviene, dato che essa reca un finanziamento superiore a quello dello scorso anno. Inoltre il corrispettivo della società di recupero crediti resta assolutamente indeterminato. Ne discendono seri interrogativi sulla portata complessiva dell'operazione. Senza trascurare il fatto che si tratta di una entrata di carattere temporaneo destinata a coprire spese correnti permanenti: è ancora una volta la dimostrazione della spasmodica ricerca di qualunque espediente per finanziare la spesa corrente.

La seconda questione concerne la *carbon tax*. In merito occorre innanzitutto osservare che, malgrado le affermazioni governative, secondo le quali la manovra non conterrebbe incrementi di pressione fiscale, la nuova tassazione sui combustibili non si limita ad un assestamento interno delle accise, ma opera un incremento netto del prelievo di misura non trascurabile. Inoltre il meccanismo ha carattere contraddittorio. Trattandosi infatti di un'accisa calibrata in modo da di-

sincentivare il consumo di un bene sulla base delle sue caratteristiche inquinanti, ne discende in primo luogo che si dovrebbe trattare di un'imposta che colpisce in modo uguale emissioni uguali, indipendentemente dalla fonte che le ha prodotte. In questo caso, invece, l'imposta è calibrata in modo differenziato a seconda della fonte energetica. Non si tratta quindi di un'imposta ecologica, ma di un meccanismo per incentivare o scoraggiare l'uso di qualche prodotto energetico, con i connessi effetti positivi o negativi non solo sull'industria interessata, ma anche su quelle che producono beni che utilizzano questo o quel prodotto. In secondo luogo, se l'operazione di disincentivo avrà successo, il consumo di quel bene calerà, e dunque anche il gettito dell'accisa tenderà a prosciugarsi. Ove ciò avvenisse, mancherebbero risorse per finanziare la decontribuzione dello 0,82 per cento che è coperta con l'incremento dell'accisa. La pur modesta diminuzione del costo del lavoro contenuta nella manovra è quindi sottoposta ad un non irrilevante rischio per il futuro. Ciò senza considerare il fatto che desta quanto meno perplessità la circostanza che il governo decida a settembre di disincentivare il consumo di un bene (benzina verde) che aveva incentivato sino a tre mesi prima mediante lo strumento degli incentivi alla rottamazione.

In proposito, qualche considerazione deve essere svolta sul tema della rottamazione. Come è noto, il primo esempio è stato quello della rottamazione delle autovetture, seguito da quello dei motocicli e poi dalla piccola rottamazione della manutenzione degli edifici. Nel corso del dibattito sul presente provvedimento esponenti della maggioranza hanno insistito sul tema affermando la bontà del meccanismo e sottolineando come sia indispensabile estendere la normativa di rottamazione ad altri settori, quale, ad esempio, quello degli elettrodomestici.

Un esponente di spicco del governo è arrivato sino al paradosso di proporre la «rottamazione» dei lavoratori cinquantenni. Come se degli uomini possano essere trattati

come oggetti inanimati e non abbiano più il diritto di lavorare solo per un motivo anagrafico. Si trattava di una proposta talmente balzana, che è stata immediatamente ritirata: resta comunque lo sconcerto per il fatto che uomini di governo riflettano così poco sugli affari del loro dicastero e utilizzino la tecnica di avanzare proposte non sufficientemente ragionate per vedere che ne pensa l'opinione pubblica.

Sulla questione della rottamazione occorre essere chiari. Innanzitutto la rottamazione è un meccanismo per incentivare la domanda di un bene, e quindi ha un effetto economico inferiore rispetto alle detassazioni destinate ad incentivare il risparmio o l'offerta. In secondo luogo agevola il consumo del bene che viene preferito dall'operatore politico. Anche ipotizzando che questi sia la migliore persona al mondo, non sarà mai in grado di scegliere ciò che va bene a ciascun consumatore, e dunque provocherà la realizzazione di asimmetrie tra domanda ed offerta, con le conseguenti diseconomie per il sistema produttivo.

Ma vi è una ben più grave conseguenza sotto il profilo politico. La rottamazione costituisce un mezzo di asservimento al potere delle imprese e di illusione dei lavoratori – almeno sino a quando la rottamazione non è sostituita dalla cassa integrazione – dei settori che via via ne sono beneficiati: chi ha ottenuto la rottamazione deve ringraziare e chi spera di averla deve ringraziare in anticipo. Il risultato è quello della acquiescenza di costoro ai governanti, in sostanza lo scambio di denari del contribuente con consenso. Inutile aggiungere che per i «grandi elettori» dei partiti di governo essa non è nulla di diverso rispetto ai feudi che venivano concessi ai cavalieri medioevali che andavano in soccorso dei sovrani. Che i rapporti tra industria e politica si siano andati orientando in questo senso è dimostrato anche dal contenuto della recentissima allocuzione pronunciata dal presidente del Consiglio a Catania, che ha invitato caldamente gli industriali a guadagnare e, soprattutto,

ad investire, rispettando i patti sottoscritti con il governo.

Quanto sopra detto mostra con chiarezza come il problema principale dei documenti finanziari che sono al nostro esame non è costituito tanto dalla loro portata economica, quanto dalle loro caratteristiche morali. Infatti, sotto la proclamata apparenza di realizzare una manovra finanziaria di limitate dimensioni, è stata colta l'occasione per riallocare parti non indifferenti della ricchezza del Paese a favore dei *clientes* della classe di governo. Certamente rispetto alla cosiddetta prima Repubblica qualcosa è cambiato. Allora regnava una vasta corruzione sotto l'apparentemente tranquilla superficie della legalità. Oggi è lo strumento legislativo che, nuova spada di Brenno, stabilisce il premio dei vincitori.

Basta scorrere gli articoli del collegato principale e di quelli ordinamentali, per rendersi conto di questa triste verità. A cominciare dai dati complessivi. Se si considerano i dati finanziari relativi al solo 1999 con riferimento al saldo netto, come determinato dal disegno di legge n. 3662, si ottiene che gli interventi per la generalità dei cittadini sono così distribuiti: restituzione parziale dell'eurotassa (3.000 miliardi); benefici fiscali per le pensioni (360 miliardi); agevolazioni per l'acquisto della prima casa (130 miliardi); *ticket* (5 miliardi); cumulo dei redditi da lavoro e pensione (35 miliardi); assegni ai nuclei familiari con tre figli (390 miliardi); aumento delle pensioni sociali (611 miliardi); assegni per maternità (25 miliardi); acquisto dei libri di testo (200 miliardi): il che significa 971 miliardi per le pensioni e 785 miliardi per interventi di carattere sociale, per un totale di 1.756 miliardi con effetti permanenti, al netto del rimborso dell'eurotassa.

Se a tali spese si aggiungono gli incentivi alle imprese, per 360 miliardi di competenza, gli sgravi contributivi, per 679 miliardi e le risorse destinate alle politiche per lo sviluppo, per 1.603 miliardi, si ottiene un totale di 2.642 destinati allo sviluppo: si tratta di meno dello 0,15 per cento del PIL,

a fronte di un incremento della pressione fiscale di oltre due punti sul PIL negli ultimi due anni.

Vi è poi una serie di norme di spesa minute. A titolo di esempio, si possono ricordare 15 miliardi per il personale a contratto del Ministero dei beni culturali, le agevolazioni agli impianti di distribuzione del carburante, 19 miliardi per l'abrogazione del diritto di licenza per la mescolta degli alcolici, 10 miliardi per la società di gestione dei rimborsi INPS, 1 miliardo per il monitoraggio dei flussi per l'istruzione pubblica, 17 miliardi per la redazione di un piano di sicurezza stradale, 16 miliardi per il sostegno all'emittenza televisiva, 15 miliardi per i compensi alle commissioni d'esame, 3 miliardi per le fusioni dei comuni, 37 miliardi per il personale statale non contrattualizzato, la cassa integrazione per il settore postale e tutta una serie di proroghe di trattamenti di integrazione salariale e mobilità in vari settori.

Quelle contabilizzate non sono le sole spese contenute nel disegno di legge collegato; molte norme sono prive di copertura pur avendo una non trascurabile portata finanziaria. È prevista la possibilità di alienare immobili statali e degli enti previdenziali o di concederne l'utilizzo: da molte parti si è affermato che tale norma consentirebbe una nuova «Affittopoli». Una norma consente di utilizzare personale scolastico presso enti ed associazioni esterne, tra le quali quelle professionali del personale. In tema di disavanzi sanitari si delega alla contrattazione con i ministeri della sanità e del tesoro la possibilità di ottenere risorse aggiuntive, limitando dunque la libertà delle regioni che non intendono sottomettersi al dettato del governo, ma garantendo il piè di lista a chi si accorda. La stessa cosa vale per il monitoraggio dei flussi di cassa per l'istruzione e l'università.

Si prevede poi una sorta di condono tombale, che però non tiene conto del futuro, per chiudere la questione delle anticipazioni di Tesoreria concesse dallo Stato all'INPS,

facendo transitare direttamente a bilancio i 121.630 miliardi maturati al 31 dicembre 1995: ciò significa da una parte assumere una spesa a carico del bilancio senza che esista una vera e propria copertura legislativa, se non la sanatoria a posteriori dell'emissione dei titoli del debito pubblico, e dall'altra rendere oscura la questione degli oneri previdenziali a carico del bilancio dello Stato. Infatti, in questo modo risulta difficile conoscere l'esatto andamento dei conti delle pensioni, rendendo altresì più complicato svolgere quella azione di ricognizione che era imposta dalla legge di riforma delle pensioni del 1995.

Alla RAI viene mantenuto lo sconto di 120 miliardi del canone di concessione, che è posto a carico dello Stato. Norma dalle spiccate caratteristiche «fotografiche» è quella che consente ai consorzi di sviluppo industriale di riacquistare aree cedute, anche in presenza di procedure concorsuali. Non vi è dubbio che, per derogare alla legge fallimentare, si tratti di un qualche caso molto concreto. Sarebbe cosa gradita se il Parlamento potesse venire a conoscenza di nomi e cognomi.

Quanto ai presunti risparmi che dovrebbero derivare dalle norme in materia di incompatibilità del personale medico, è lecito nutrire seri dubbi, dato che, come si ricorderà, già la legge finanziaria per il 1997 prevedeva minori spese per 400 miliardi grazie all'esercizio della libera professione intramuraria, mentre a consuntivo la norma non fruttò nulla. Probabilmente questa sarà la sorte anche delle disposizioni attuali, che tuttavia contengono un principio ben più pericoloso, quello di mettere l'una contro l'altra le diverse generazioni del personale sanitario, creando l'illusione nei più giovani che la mancanza di lavoro per loro dipenda dal troppo lavoro dei più anziani.

È la stessa tecnica che il Governo adotta in tutti i campi, dalla riduzione delle ore di straordinario alle 35 ore. Tenta di illudere i giovani, facendo credere loro che dividendo il lavoro esistente ce ne sia per tutti. Non è assolutamente vero. Diminuire il lavoro di

una persona non significa che quello stesso lavoro possa essere svolto da due, ma che diminuirà la quantità complessiva di lavoro e quindi il reddito dell'intera società. Il che è del tutto ovvio, perché la situazione non è diversa da quella di qualunque individuo che pretendesse, con lo stesso stipendio, di pagare due affitti anziché uno, il che è impossibile. Si tratta solo di un sadico trucco politico che fa leva sullo stato di bisogno dei più deboli per ottenere consensi elettorali, ma che non risolverà il problema dell'occupazione.

In materia sanitaria sono stanziati circa 950 miliardi nel triennio da destinare all'attivazione di strumenti di controllo della spesa. Il che è preoccupante, dato che la spesa in conto capitale del Fondo sanitario nazionale equivale complessivamente nello stesso periodo di tempo 739 miliardi. L'articolo 70 proroga, senza copertura finanziaria, i contratti con il personale delle agenzie regionali per l'impiego.

Si deve notare, infine, che, per coprire in parte le nuove spese, si opera un taglio di 380 miliardi nelle spese di acquisto per beni e servizi: si tratta del solito trucco, dato che, come è noto, ogni anno queste spese sono tagliate nel bilancio e ripristinate nell'assestamento. Basti pensare che l'assestamento 1998 vede un aumento di queste spese per ben 1875 miliardi, circa il doppio delle spese sociali contenute nella finanziaria di quest'anno.

Inutile dire che l'esame parlamentare ha visto un considerevole incremento del numero e della portata delle norme di carattere settoriale: il testo è arrivato a 77 articoli. Il che è del tutto ovvio, dato che ogni voto marginale in una coalizione eterogenea - e l'eterogeneità era molto più visibile nel corso dell'esame della finanziaria di quest'anno rispetto a quella dello scorso anno - ha un peso molto elevato e quel voto va ben remunerato.

Non si deve trascurare un altro tema, che è trattato nel provvedimento collegato di carattere ordinamentale in materia di lavoro

(Atto Senato n. 3593). In questo provvedimento si prevede la possibilità di utilizzare il trattamento di fine rapporto per alimentare fondi pensionistici. Deve essere chiaro però che se i fondi alimentabili sono esclusivamente quelli categoriali chiusi, la portata della norma è quella di consentire agli amministratori di questi fondi di gestire i soldi dei lavoratori per una finalità che può non coincidere con l'interesse dei lavoratori stessi. Non a caso gli organi amministratori dei fondi che si sono costituiti e quelli che si vanno a costituire non sembrano rispecchiare professionalità in materia di gestione del risparmio, quanto piuttosto interessi categoriali. Se a ciò si unisce la constatazione che la legge prevede un meccanismo di scelta degli *advisors* sostanzialmente governato dal Ministero del tesoro, ben si comprende come vi sia un serio rischio che la massa finanziaria movimentabile con i fondi possa essere utilizzata per fini che non appartengono ai lavoratori. L'unico modo per evitare rischi è quello di lasciare liberi i lavoratori non solo di aderire o meno ai fondi, ma di uscirne e cambiare fondo o di partecipare ad altri fondi aperti. È solo dalla concorrenza tra i fondi che può derivare la maggiore redditività del risparmio. Se il governo si ostinerà a non consentire questa possibilità, ne risulterà incontestabile la sua volontà di utilizzare il trattamento di fine rapporto come strumento del consolidamento del potere economico di gruppi e persone che nulla hanno a che fare con i lavoratori.

Sempre in tema di previdenza, non deve sfuggire la circostanza che, procedendosi nella strada dell'unificazione degli istituti pubblici gestori - così come si va attuando anche tramite il provvedimento collegato in tema di lavoro e previdenza - si tende all'obiettivo dell'unificazione dei contributi e dei trattamenti. Il che significa certo la possibilità di utilizzare le risorse delle gestioni attive per venire incontro alle difficoltà di quelle con i passi più rilevanti, ma significa anche a livellare tutte le gestioni verso il basso, fa-

cendo crescere i costi complessivi del sistema e ricorrendo all'espedito di trasformare i problemi di equilibrio all'interno delle singole gestioni in problemi di equità tra le diverse gestioni.

I contribuenti italiani avrebbero avuto maggior giovamento se il provvedimento collegato non fosse neppure stato presentato e gli elettori italiani avrebbero potuto essere più liberi se esso non fosse stato neppure concepito. Siamo tornati alla spesa facile di triste memoria, ad un sistema che favorirà certamente qualcuno, ma danneggia l'intero Paese.

Che fare?

È del tutto ovvio che una impostazione di politica economica del tipo di quella proposta con la manovra all'esame del Parlamento è dannosa e inefficace per il Paese. Il Paese infatti si trova di fronte alla difficile fase del dopo moneta unica, fase che vede una rapida riallocazione internazionale delle produzioni e la necessità di partecipare al nuovo processo di sviluppo, che si apre con un mercato di 300 milioni di cittadini europei e con la globalizzazione delle produzioni. Questa sfida può essere affrontata con successo solo se l'economia italiana si troverà in condizioni da poter essere competitiva con il resto del mondo. Ciò ovviamente non significa che i lavoratori italiani debbano avere stipendi indiani, ma che il prezzo e la qualità dei beni prodotti possa vincere la concorrenza internazionale. Per ciò è indispensabile che diminuisca la pressione fiscale, che il lavoro si adatti alle necessità della produzione e, soprattutto, che l'apparato statale costi molto meno e che chi lavora possa disporre di una istruzione che gli fornisca strumenti efficaci di conoscenza.

A fronte di questi problemi non basta fare, come fa il Governo una mera elencazione di problemi, quale è il costante appello alla questione lavoro, per risolverli. Occorre operare realmente per farlo e non adottare

politiche che contraddicano questi obiettivi. Contenere la spesa di cassa, aumentare le imposte e non adottare alcuna misura di risparmio strutturale significa cercare di costruire l'ultima fortezza attorno alle classi e alle generazioni protette, ma anche lasciare fuori chi non è protetto e chi non è ancora entrato nel sistema produttivo. Occorre invece adottare le stesse politiche di liberalizzazione dei mercati che hanno portato alla crescita delle economie dove sono state applicate. Basti ricordare l'esempio degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, dell'Olanda e dell'Irlanda. In quei paesi la liberalizzazione del mercato del lavoro, il contenimento della spesa pubblica, la bassa pressione fiscale e le privatizzazioni hanno portato a un tasso di crescita superiore di circa il 50 per cento alla media europea e a un tasso di disoccupazione che è circa la metà. Nel caso dell'Irlanda poi tali risultati sono stati conseguiti in pochi anni, con sorprendenti effetti positivi.

Se si vogliono veramente proteggere i più deboli, la strada giusta non è quella di spartire la povertà, è quella di consentire a tutti di lavorare e di crescere. Ma per far ciò si deve porre la società in condizione di poter correre, altrimenti non saranno protetti i più deboli e sarà ostacolato chi è in grado di camminare con le proprie gambe.

Per questi motivi il Polo ritiene che si debba intervenire nella nostra legislazione riducendo la pressione fiscale sui redditi personali e delle imprese (in materia esistono già disegni di legge presentati al Parlamento), incentivando gli investimenti produttivi, snellendo le procedure burocratiche per le nuove iniziative imprenditoriali, liberalizzando il mercato del lavoro, soprattutto con riferimento al Mezzogiorno e alle aree depresse, introducendo meccanismi di razionalizzazione della spesa e di concorrenza nelle prestazioni nei settori sanitario e previdenziale, in modo che il settore pubblico possa gradualmente essere sgravato da oneri che attualmente provocano costi eccessivi alla collettività.

Quanto all'istruzione poi, non vi è dubbio che essa sia una questione cruciale. Infatti, dalla migliore istruzione dei giovani dipende la possibilità di disporre in futuro di imprese tecnologicamente avanzate e quindi di poter mantenere un tenore di vita adeguato. Tale risultato non può essere conseguito con un sistema scolastico monolitico. Il sistema deve essere concorrenziale ed adattabile alle diverse domande di formazione culturale e professionale, anche con riferimento alle zone geografiche del Paese. Perché ciò possa avvenire non si deve affrontare il tema del rapporto tra scuola pubblica e privata in meri termini di convenienza riferita al consenso, ma in termini di miglioramento del sistema complessivo dell'istruzione. Miglioramento che si può ottenere solo se genitori e studenti sono posti in condizione di scegliere tra le diverse offerte e chi fornisce istruzione è obbligato a confrontarsi con i propri concorrenti.

Ovviamente, il presente provvedimento, stante il suo contenuto, non è la sede per operare tutte le modifiche di sistema sopra descritte. Tuttavia il Polo ha presentato numerosi emendamenti che hanno sostanzialmente due finalità.

La prima è quella di sopprimere le norme palesemente irrazionali o che conferiscono ingiustificati vantaggi a cerchie ristrette di persone, o che tendono a danneggiare la generalità dei cittadini.

La seconda è quella di introdurre le modifiche possibili, tenendo conto anche delle regole circa la presentazione degli emendamenti, regole che, come è noto, si applicano imparzialmente solo agli emendamenti delle opposizioni - ad esempio la riproposizione della «legge Tremonti» va coperta, mentre la rottamazione, che ne è una sorta di sottospecie, no - al fine di ridurre, ancorché marginalmente, la pressione fiscale, consentire di rimuovere alcune storture nell'ordinamento, come è il caso degli ostacoli alle piccole e medie imprese che derivano dall'applicazione burocratica della legge in tema di sicurezza degli impianti, e di consentire una maggiore equità tra i cittadini.

Nel corso dell'esame del provvedimento in Commissione, esso è uscito non modificato nelle sue linee di fondo, pur essendo stati accolti emendamenti che introducono variazioni non irrilevanti. È il caso di quello che obbliga i cittadini ad assicurarsi privatamente per i danni agli immobili a seguito di catastrofi naturali: se lo Stato non è in grado di risarcire tutti coloro che perdono la casa, obbligarli ad assicurarsi, tra l'altro definendo autoritativamente le tariffe, non significa altro che trasformare le imposte, con cui si fa fronte agli interventi statali, in premi, con soddisfazione forse di qualche compagnia, ma con costi probabilmente più elevati per i cittadini. Diversamente da quanto avverrebbe se si lasciasse i cittadini liberi di decidere, ma lo Stato si facesse carico di offrire polizze convenzionate economicamente attraenti. Tuttavia in questo, come in molti altri campi, la cultura del governo è quella dell'imposizione, non della convenienza economica. È la stessa logica delle cinture di sicurezza: chi non le indossa è multato, ma se ha un incidente è curato gratuitamente negli ospedali pubblici. Se avvenisse il contrario la indoserebbero tutti.

La facoltà di alienare gli immobili protetti dalle Belle arti di proprietà degli enti locali è stata affermata a parole, salvo renderla impossibile nei fatti, ma introducendo una clausola che consente la prelazione alle fondazioni bancarie, il che è quantomeno una norma di favore. Lo stanziamento, infine, per l'acquisto di libri scolastici destinati alle famiglie meno abbienti è norma che va nella direzione di favorire il diritto allo studio, ma che, a causa del meccanismo di controllo dei prezzi, contiene il potenziale rischio di trasformare i testi di studio in una sorta di nuovi farmaci di fascia A, obsoleti o destinati a chi non si può permettere testi migliori.

Ovviamente, la logica dell'occupazione del potere ha escluso l'opposizione dal mercato che si è tenuto nei corridoi della commissione. L'opposizione ha avuto soddisfazione solo quando ha evidenziato pro-

blemi, che sono stati raccolti, ma non risolti, dalla maggioranza. È il caso della questione degli sgravi per l'edilizia, settore fondamentale per lo sviluppo di tutta l'economia: un emendamento dell'opposizione proponeva di innalzare la deducibilità delle spese per le riparazioni portandola al 50 per cento della spesa. Sulla base di questa proposta la commissione ha approvato all'unanimità un ordine del giorno che invita il governo a concludere una trattativa in sede comunitaria per ottenere l'autorizzazione ad abbassare al 10 per cento l'aliquota dell'IVA nel settore.

Le procedure

Qualche considerazione finale deve essere svolta in tema di procedure.

È a tutti noto che ormai da oltre vent'anni il Parlamento dibatte sulla necessità di modificare la legge di contabilità per rendere le procedure che disciplinano la sessione di bilancio e l'attuazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione più stringenti. Ciò al fine di contenere le tentazioni di spesa facile della classe politica. La legge n. 468 del 1978 prima e la n. 362 del 1988 poi si sono mosse in questa direzione. Si tratta di un obiettivo illusorio. Infatti, cercare di costringere ad adottare comportamenti virtuosi è null'altro che una fatica di Sisifo. La vicenda della sessione per il 1999 ne è chiaro esempio. Certamente, è possibile vietare qualcosa, ma dai divieti non emerge un percorso positivo. L'azione di risanamento è stata svolta solo quando il pericolo della crisi finanziaria era alle porte e solo quando i parametri per la partecipazione alla moneta unica incombevano. Non appena la tensione si è allentata, siamo tornati alle abitudini di sempre.

Occorre domandarsi allora se, per rafforzare normativamente i comportamenti virtuosi, non sia il caso di costituzionalizzare alcuni principi in tema di contabilità, quale quello del pareggio della parte corrente del bilancio e, soprattutto, quelli in materia di

copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa. La deludente esperienza della Commissione bicamerale per la riforma costituzionale su questa materia non induce tuttavia a ben sperare.

Ma non è solo l'abbandono dei principi della serietà nella spesa che desta preoccupazioni. Motivo di perplessità deriva anche dal fatto che si assiste ad un preoccupante sviamento delle procedure. Come è noto, dopo le lamentele dello scorso anno, che derivavano dal fatto che il disegno di legge collegato per il 1998 era costituito da una congerie di disposizioni eterogenee, anche di spesa, e da numerosissime deleghe, la risoluzione che ha approvato il Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1999-2001 stabiliva che il collegato principale dovesse avere latitudine limitata e contenere esclusivamente norme che incidessero sui saldi, oppure che avessero funzione di stimolo dell'economia o di riassetto di precedenti interventi. Erano comunque escluse le disposizioni a carattere microsettoriale e localistico. Basta scorrere il testo per vedere quanto siano stati rispettati questi precetti.

D'altra parte, il fatto stesso di far rientrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta, prevedendo la possibilità di presentare collegati, cosiddetti ordinamentali, a contenuto sostanzialmente libero e recanti amplissime deleghe al Governo, non è altro che la dimostrazione che la sessione di bilancio viene colta dal Governo e dalla sua maggioranza come l'occasione per far ratificare dal Parlamento la più svariata quantità di norme eterogenee e il salvacondotto ad emanarne quante se ne voglia nel prossimo esercizio finanziario. Altrimenti non si giustificerebbe il fatto che, come detto, a fronte di una manovra di 8.000 miliardi, si va approvando una legge sostanzialmente di spesa per circa 9.000 miliardi.

Che il Governo voglia le mani libere è dimostrato anche dal fatto che si va infarcendo l'ordinamento contabile di norme che consentono di modificare a volontà il contenuto delle unità previsionali di base del

bilancio dello Stato, facoltizzando il governo, e in particolar modo il Ministro del tesoro, ad operare variazioni, a riprogrammare finanziamenti, a destinare somme ad interventi diversi da quelli originali, a gestire in sostanza il bilancio dello Stato come se si trattasse di denari privati. L'ultimo esempio è quello del comma 15 dell'articolo 23 del disegno di legge di bilancio per il 1999, che è stato soppresso solo grazie ad un emendamento dell'opposizione in Commissione.

Ma non si tratta di una sola questione legislativa. Anche l'attuazione dei regolamenti parlamentari, con riferimento, ad esempio, al regime dell'ammissibilità degli emendamenti a bilancio, finanziaria e collegati si presta a considerazioni critiche. Non si comprende infatti il motivo per il quale alla Camera dei deputati siano ammissibili gli emendamenti «a scavalco» tra finanziaria e collegato, mentre al Senato no: se si tratta di una sorta di tavolo a tre gambe, che forma una manovra sostanzialmente unitaria, è oscuro il motivo per il quale non si possa intervenire contemporaneamente sulle tre gambe, mentre può ben farlo il Governo, che scrive i provvedimenti da presentare al Parlamento. D'altra parte, il fatto che il collegato contenga norme contrarie alla citata risoluzione di approvazione del DPEF e che la maggior parte di tali disposizioni sia stata mantenuta malgrado l'esplicita richiesta di stralcio dell'opposizione alla Camera, dimostra, ancora una volta, che il Governo si ritiene non vincolato dalle deliberazioni parlamentari. È ovvio che ai parlamentari dovrebbe esser lasciata mano ugualmente libera.

Un'ultima questione concerne *il quantum* delle compensazioni negli emendamenti. Fino allo scorso anno le compensazioni degli emendamenti erano di pari entità tra la parte in aumento e quella in diminuzione. Per il corrente anno la maggioranza ha preteso di modificare la parità, richiedendo una sovracopertura nel caso in cui si desiderassero aumentare spese immediatamente erogabili,

coprendole con accantonamenti delle tabelle A e B. Si tratta di un principio assolutamente non condivisibile. Per diverse ragioni. Innanzitutto, perché le coperture dei provvedimenti di spesa non sono operate a valere sul fabbisogno, ma esclusivamente sulla competenza e, inoltre, perché tutto il bilancio è definito in termini formali di competenza e cassa e non di fabbisogno. In secondo luogo, è ignoto, al momento dell'approvazione della legge finanziaria, quale parte delle tabelle A e B sarà impegnata in tempi rapidi e quale non lo sarà. Per disporre di tale dato bisognerebbe sapere all'inizio dell'anno quale percentuale di questi stanziamenti verrà utilizzata in decreti-legge, il che è assolutamente impossibile. Si tratta dunque di un'ulteriore forzatura procedurale.

Procedure troppo complesse portano solo ad un livello di confusione intollerabile, nella quale finisce inevitabilmente per applicarsi la legge del più forte. È dunque giunto il momento di ripensare, dopo dieci anni dall'ultima modifica, la legge di contabilità e valutare se ha ancora senso mantenere un sistema a tre gambe, composto da un bilancio rinnovato nella sua struttura, da una legge finanziaria che serve solo ad operare le innovazioni marginali delle poste di bilancio e da un sistema di provvedimenti collegati che si è trasformato in una vera e propria «corte dei miracoli», ricettacolo di tutte le politiche e del loro contrario e di tutte le innovazioni normative che non rie-

scono ad essere approvate dal Parlamento nel corso dell'anno. Probabilmente tornare ad un sistema nel quale la manovra di bilancio sia costituita dalla sola legge di bilancio, cui potrebbe essere conferito valore sostanziale per la parte relativa alle variazioni quantitative, lasciando la parte della cosiddetta manovra a leggi ordinarie da approvarsi nel corso dell'anno consentirebbe di rendere più stringente il principio di responsabilità governativa in materia di politiche dell'entrata e della spesa e di evitare fenomeni da assalto alla diligenza nel corso dell'esame parlamentare.

Conclusioni

Viste le caratteristiche del provvedimento all'esame, così come sono state sopra descritte, il relatore di minoranza propone all'Assemblea di respingerlo, ritenendo che da ciò possa derivare un vantaggio per la finanza pubblica in termini di minori spese, e quindi che i cittadini potrebbero essere gravati di minori imposte e l'economia potrebbe più adeguatamente svilupparsi. Per tal via il Paese potrebbe più facilmente corrispondere alle regole contenute nel patto di stabilità sottoscritto in sede europea ed affrontare con maggiori possibilità di successo la sfida dell'apertura delle frontiere dell'economia mondiale.

VEGAS, *relatore di minoranza*

