

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

Nn. 2944-2944-bis e 3003-A/ter

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

(RELATORI PECCHIOLI, RIVA, ANDRIANI, CAVAZZUTI)

Comunicata alla Presidenza il 2 novembre 1991

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992
e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 (n. 2944)

**presentato dal Ministro del Tesoro
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1991

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994
e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1993-1994
(n. 2944-bis)

**presentato dal Ministro del Tesoro
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1991

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (n. 3003)**

**presentato dal Ministro del Tesoro
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
e col Ministro delle Finanze**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1989

ONOREVOLI SENATORI. - Le modifiche al disegno di legge finanziaria concordate nella maggioranza non scalfiscono la sostanza dei documenti di bilancio. La manovra di aggiustamento proposta dal Governo resta ingiusta ed inefficace, come ha percepito il movimento sindacale, che ha già reagito con uno sciopero generale. Ciò che stupisce soprattutto è l'ambiguità dei socialisti, i quali, dopo aver rivolto al disegno di legge finanziaria critiche talvolta non meno pesanti e pertinenti di quelle dell'opposizione e potendo contare sulla spinta critica del movimento sindacale e di gran parte dell'opinione pubblica, hanno, per ora almeno, chiuso la partita nella maggioranza accontentandosi di modifiche marginali.

Premessa

Le ingiustizie insite nelle proposte del Governo non sono soltanto quelle più palesi, che hanno più immediatamente colpito l'opinione pubblica: l'imposizione, ancora una volta, di una tassa indiscriminata sui malati, vista la comprovata inefficacia del *ticket* quale mezzo di riduzione della domanda di farmaci; ulteriori aumenti dei contributi previdenziali in un Paese che ha già il livello più alto di contributi sociali che erodono in larga misura la restituzione del *fiscal drag*; ennesimo condono; tagli dei trasferimenti alle regioni ed ai comuni, che comporteranno ulteriori tagli delle spese sociali e un peggioramento delle condizioni del vivere civile, soprattutto nei grandi centri urbani.

Ma vi è una ingiustizia più profonda, meno visibile, che deriva dalla inefficacia della manovra. La gran parte delle nuove entrate previste, circa i due terzi, derivano da misure *una tantum*. Parte consistente delle maggiori entrate o delle riduzioni di spese, quelle relative per esempio alle privatizzazioni, al condono, al blocco della contrattazione nel pubblico impiego, appaiono decisamente improbabili. Se a tutto questo si aggiunge il fatto che sembra a questo punto impossibile contenere i saldi del 1991 entro i limiti definiti, pochi giorni fa, in sede di assestamento di bilancio, appare chiaro che questo bilancio è destinato a consegnare un'eredità assai pesante non soltanto alle generazioni future ma a coloro che dovranno governare nei prossimi tre o quattro anni.

E tutto ciò è ancora più grave in quanto avviene mentre perdura, contro tutte le insensate manifestazioni di ottimismo esibite dal Governo nell'anno in corso, un forte rallentamento dell'economia che colpisce particolarmente l'industria, mentre l'agricoltura è ormai in una situazione di crisi cronica. Lo stesso rallentamento in corso sta mettendo a nudo alcuni nodi di fondo della struttura economica e sociale del Paese che si sono aggrovigliati nel corso della ristrutturazione nella prima metà dello scorso decennio. È evidente che si è

aggravato il divario tra la parte del sistema economico che, esposta direttamente alla concorrenza internazionale, si è ammodernata e l'altra che è rimasta relativamente arretrata; è evidente che anche nella parte che si è ammodernata l'innovazione non ha adeguatamente coinvolto i modelli organizzativi delle grandi imprese private, e tanto meno di quelle pubbliche, e non ha arricchito la gamma delle specializzazioni produttive; è evidente che l'Italia, pur denunciando tutti l'esistenza di un grave *deficit* di infrastrutture e di servizi pubblici, è stata il Paese che più di ogni altro ha basato lo sviluppo del decennio trascorso su un disordinato aumento dei consumi privati; è evidente che le disfunzioni dello Stato si sono nel corso del tempo aggravate.

Una nuova ristrutturazione è iniziata nell'industria e, come nel 1981, è iniziata con i licenziamenti e l'aumento rapidissimo del ricorso alla Cassa integrazione. Il rischio è che segua lo stesso corso di quella degli anni '80: una razionalizzazione dell'esistente senza una riconversione di parte dell'offerta per adeguarla alle esigenze di una nuova domanda che faccia fronte ai bisogni più importanti del Paese; senza un arricchimento delle specializzazioni in settori più avanzati e una adeguata modifica dei modelli organizzativi.

Ad un mutamento di questo tipo il bilancio pubblico, conformato secondo le proposte della maggioranza, non dà alcun sostegno, anzi lo ostacola. Certo, oggi non è possibile pensare ad una politica di reflazione di stampo classico attraverso il bilancio pubblico. Tuttavia è possibile sostenere il rilancio e soprattutto il mutamento con una riqualificazione della struttura delle entrate e della spesa; è possibile modificare il sistema fiscale in modo da favorire l'espansione delle attività produttive; ed è possibile selezionare la spesa indirizzandola in quei campi della ricerca, della formazione, dell'innovazione finalizzati a produrre una più elevata qualità della base produttiva.

Ma le proposte del Governo vanno in una direzione esattamente opposta. Le misure fiscali accentuano il carattere discriminatorio verso il lavoro e le attività produttive, persino con le misure *una tantum*. E i tagli nella spesa colpiscono più duramente proprio quei progetti indirizzati a potenziare la ricerca, il risparmio energetico, il nuovo rapporto tra sviluppo e ambiente.

Scenario internazionale e lotta all'inflazione

La gravità della situazione congiunturale in cui si colloca il disegno di legge finanziaria per il 1992 è del tutto evidente: la nostra domanda interna (+1 per cento) sta crescendo assai poco e, comunque, meno di quella di Francia (+1,6 per cento), Spagna (+3,2 per cento) e Germania (+3,9 per cento); il saldo (negativo) corrente della bilancia dei pagamenti sta scivolando lentamente, ma progressivamente, verso valori assai elevati (1,5 per cento del prodotto interno lordo); l'inflazione (+6,4 per cento) rimane più elevata di quella dei nostri principali *partners* comunitari (+3,2 per cento in Francia, +3,6 per cento in Germania); il debito pubblico (102 per cento del prodotto interno lordo) continua a crescere in percentuale del prodotto interno

lorde; il tasso di disoccupazione continua ad essere più alto in Italia (11 per cento) che non in Francia (9,3 per cento), in Germania (6,2 per cento) o nel Regno Unito (7,8 per cento).

A fronte di questa situazione, il Governo non riesce a far coincidere i propri obiettivi politici con quelli economici. Per altro, l'inizio della lunga campagna elettorale ha già fatto emergere conflitti significativi all'interno della coalizione di Governo, il cui primo risultato è stato quello di rinviare ogni decisione sulla riforma della previdenza.

La gravità della situazione non risulta soltanto dagli indicatori economici e finanziari, ma anche dal fatto che gli equilibri del sistema sembrano avvicinarsi ad un punto di rottura: il degrado dello Stato e delle funzioni pubbliche, il venir meno del patto di cittadinanza che consiste nella certezza dei diritti e dei doveri, il declassamento complessivo dell'Italia, che la spinge ai margini del processo di unificazione dell'Europa comunitaria, sono tutti elementi della grave situazione italiana.

L'ammissione che rischiamo di staccarci dall'Europa è dunque, di fatto, una dichiarazione di fallimento da parte delle coalizioni che ci governano da decenni. Tale ammissione è poi tanto più grave in quanto può costituire un alibi per chi, nella CEE, intende ritardare il processo di unificazione.

La nostra critica all'azione del Governo prende l'avvio dal rilevare che la decisione, da noi condivisa con convinzione, di aderire alla costruzione dell'Unione monetaria europea avrebbe dovuto comportare anche alcune conseguenze sulle priorità da assegnare sia alla più generale politica economica, sia a quella di bilancio da incorporare nella legge finanziaria per il prossimo anno. Ma ciò non è avvenuto; ed anche per questo motivo giudichiamo assolutamente inadeguato il disegno di legge finanziaria presentato dal Governo per il 1992. Esso, infatti, non «mira» al principale problema che abbiamo di fronte (l'abbattimento dell'inflazione), ma si trastulla con aumenti di entrata e riduzioni di spesa pubblica del tutto aleatori e, comunque, inidonei ad innescare la disinflazione dell'economia italiana. Anzi, alcuni provvedimenti (ad esempio l'aumento dei contributi sociali) possono esercitare effetti di spinta sull'inflazione interna.

Vogliamo ribadire, infatti, che coerenza vuole che, nel momento in cui un Paese decide di muoversi verso la costruzione di tale Unione monetaria, esso deve anche accettare di vivere in una situazione di cambi fissi e di rinunciare quindi, al fine della difesa della competitività delle proprie imprese, alla svalutazione della propria moneta nei confronti delle altre valute comunitarie.

In questo contesto, per non penalizzare le imprese italiane sottoposte alla concorrenza internazionale, cruciale diviene allora la riduzione del differenziale d'inflazione tra l'Italia e gli altri membri della CEE. La stabilità dei rapporti di cambio e del grado di competitività delle economie richiede, infatti, che l'inflazione sia assai simile nei diversi Paesi che aderiscono all'Unione monetaria. Detto con altre parole, la costruzione dell'Unione monetaria europea richiede che i Governi dei singoli Paesi adottino provvedimenti tesi a ottenere un processo di «convergenza» dei prezzi al consumo verso i livelli minimi dei sistemi economici più forti e sviluppati (Francia e Germania).

Se tale convergenza dei prezzi diviene poi effettiva, potrà, essa stessa, consentire anche ai tassi d'interesse nominali di convergere verso i valori delle economie più forti. Infatti, in condizione di cambi fissi e di completa libertà di movimento dei capitali, se anche i tassi nominali non convergessero verso il medesimo valore, vi sarebbe una «delocalizzazione» dei risparmi nazionali verso le piazze che offrono il maggior rendimento nominale (con danno delle economie esportatrici e con eccesso di mobilità nei movimenti di capitale a breve).

Anche per evitare queste forme di «delocalizzazione» del risparmio, la partecipazione alla Unione monetaria europea richiede dunque che, oltre alla convergenza dei prezzi e dei tassi nominali, si abbia anche la convergenza dei disavanzi pubblici, onde evitare che un Paese finanzia il proprio bilancio con il risparmio «catturato» in un altro paese.

Ma questo bilancio ci allontanerebbe ulteriormente dall'Europa. Gli ultimi accordi intercorsi fra i dodici Paesi della CEE, prima dell'imminente, decisivo vertice di dicembre, nel quale dovrebbero essere siglati i nuovi trattati, non confermano le assicurazioni che il Ministro del tesoro ha dato all'inizio di questo dibattito. La questione relativa all'inclusione o esclusione dei Paesi non in linea con i parametri prescelti, se essa sarà cioè presa all'unanimità o a maggioranza, non sembra ancora risolta. Ciò che appare chiaro è innanzitutto che vi è stato già uno slittamento dei tempi dell'Unione monetaria: l'Istituto bancario europeo, che dovrebbe essere costituito nel 1994, è ben lungi dal configurare quella Banca europea che tutti avevano auspicato e la cui costituzione viene rinviata a dopo il 1996. Di questi rinvii, probabilmente desiderati dai tedeschi e dagli inglesi, l'Italia porta una buona parte di responsabilità perchè le sue inadempienze sono state tra le principali giustificazioni di essi. In ogni caso il principio della preliminare convergenza delle economie dei Paesi membri, come condizione per la partecipazione all'Unione monetaria, sembra stia prevalendo e con esso anche l'idea di una Europa a più velocità. E se i parametri di riferimento per misurare la convergenza saranno quelli di cui parla la stampa in questi giorni, riuscire, entro il 1996, a mettersi in linea sarà per l'Italia una impresa eroica, tenuto conto degli ulteriori disastri che questa manovra finanziaria riverserebbe sul bilancio del 1992. Infatti, il dissesto della finanza pubblica, la crescita del debito pubblico alimentata dagli alti tassi d'interesse, la perdita di competitività dell'industria e di tutti i settori esposti alla concorrenza internazionale sono ormai fenomeni che si alimentano a vicenda. E poichè inflazione e tassi nominali sono, in Italia, tra i più alti, più rapida e decisa e più incisiva sulle aspettative degli operatori avrebbe dovuto essere l'azione del Governo impostata con il disegno di legge finanziaria per il 1992.

La tabella che segue illustra con efficacia la distanza relativa che ancora esiste tra l'Italia e gli altri Paesi comunitari ad economia più forte. Essa suggerisce anche il percorso che l'Italia deve percorrere per convergere verso i Paesi ad economia più simile a quella italiana.

TABELLA

ALCUNI INDICATORI DEI PAESI CEE

(Anno 1991)

	Titoli pubblici a lungo termine	Prezzi al consumo	Fabbisogno pubblico in % del PIL	Debito pubblico in % del PIL
Belgio	9,2	3,2	6,5	128,1
Danimarca	-	2,4	1,3	62,3
Germania	8,6	3,5	4,6	45,4
Grecia	-	18,0	15,3	86,0
Spagna	-	5,9	2,7	44,5
Francia	8,8	3,1	1,6	37,3
Irlanda	-	3,0	3,8	97,4
Italia	11,1	6,3	10,1	102,3
Lussemburgo ...	-	3,5	-1,6	4,7
Olanda	8,7	2,8	4,8	78,8
Portogallo	-	11,5	5,5	63,8
Regno Unito ...	9,5	6,5	2,2	44,5

Fonte: *Financial Times*, 14 ottobre 1991; *The Economist*, 12 ottobre 1991.

Le previsioni per il 1992 elaborate dai principali istituti di previsione collocano ancora l'Italia tra i Paesi con inflazione più elevata: a fronte di un tasso d'inflazione che si aggira intorno al 3 per cento per Paesi quali la Francia, la Germania e la Spagna, l'Italia continua a patire tassi di inflazione quasi doppi e, conseguentemente, più elevati tassi d'interesse da corrispondere sui titoli del debito pubblico.

Tali previsioni avrebbero dovuto essere accuratamente ponderate dal Governo per impostare la politica economica e quella di bilancio per il 1992. Se si valuta infatti: *a*) che il fabbisogno pubblico dell'Italia è ormai quasi esclusivamente rappresentato dalla spesa per interessi passivi per un ammontare prossimo al 10 per cento del prodotto interno lordo; *b*) che, dato lo *stock* del debito pubblico (102 per cento del prodotto interno lordo), un punto percentuale di tasso d'interesse equivale quasi ad un punto percentuale di pressione tributaria; *c*) che la pressione tributaria italiana è ormai di eccezionale peso per coloro che adempiono con regolarità l'obbligo fiscale e che dunque occorre intraprendere una azione di Governo che abbia l'obiettivo di contenere la spesa pubblica, non può che esprimersi il convincimento che la politica economica deve dedicare ogni sforzo alla riduzione del tasso dell'inflazione italiana che, consentendo la riduzione dei tassi d'interesse nominali (pure a parità dei rendimenti reali), consenta a sua volta di ridurre la spesa per interessi passivi per ammontari assai significativi.

Anche per queste considerazioni esprimiamo tutta la nostra opposizione alle proposte del Governo, sottolineando, invece, che la via della aggressione all'inflazione comporta che l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra lo *stock* del debito pubblico ed il prodotto interno

loro può essere perseguito senza lo smantellamento dello Stato sociale (anche se si pone con urgenza, come diremo fra breve, il problema della sua efficienza e della sua razionalizzazione, proprio al fine della riduzione del tasso inflazionistico). Solo così, abbandonando le vecchie e fallite manovre dei «due tempi», sarebbe possibile ottenere sia una rilevante riduzione dei tassi d'interesse (e quindi una minore spesa pubblica per il servizio del debito), sia un recupero di competitività delle imprese italiane. Ciò consentirebbe sia la permanenza in Europa dell'Italia a pieno titolo, sia una rigorosa politica dei redditi che eviti che i costi di un aggiustamento imposto dalla nostra volontà di stare in Europa ricadano interamente sulla occupazione, sui redditi da lavoro dipendente, sul Mezzogiorno.

Obiettivi e credibilità per il risanamento

La valutazione di quanto può avvenire nel corso del 1991 è assolutamente cruciale per valutare l'attendibilità degli obiettivi di finanza pubblica che il Governo si è assegnato con il disegno di legge finanziaria per il 1992 (un fabbisogno del settore statale pari a 127.800 miliardi di lire, raggiungibili con un complesso di provvedimenti che riducano il fabbisogno tendenziale per un ammontare pari a 49.000 miliardi di lire).

Al fine di tale valutazione, vale la pena di ricordare che nel Documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1990, i provvedimenti di contenimento del fabbisogno previsto per il 1991 ammontavano a 42.200 miliardi di lire, concentrando su questo anno una manovra di notevole entità per anticipare al 1991 il conseguimento dell'avanzo primario del settore statale; come è ormai noto, tale obiettivo è stato mancato.

Nel Documento di programmazione economico-finanziaria presentato invece nel mese di maggio 1991 si stimò che per l'anno in corso gli effetti della manovra attuata con la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati, congiuntamente al peggioramento del quadro macroeconomico (minore crescita dell'economia e maggiore inflazione), non avrebbero consentito il raggiungimento degli obiettivi prefissati: il fabbisogno obiettivo venne infatti ancora fissato in 132.000 miliardi di lire, ma, si noti, si continuò ad ipotizzare anche il pieno successo dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1991. In particolare, tale previsione incluse sia il gettito di 8.400 miliardi di lire previsto dalla rivalutazione facoltativa di beni aziendali e dalla emersione dei fondi in sospensione d'imposta nei bilanci delle imprese, sia la previsione di gettito per le dismissioni patrimoniali, iscritta in bilancio per 5.600 miliardi di lire. In totale, si ipotizzava un gettito di 14.000 miliardi di lire che, come è noto, è poi apparso talmente improbabile da essere in parte sostituito con altri provvedimenti presentati nell'estate e nell'autunno di quest'anno (in particolare si è trattato dell'anticipo nel 1991 sia dell'Invim decennale, sia dell'IVA).

Come si legge in un recente rapporto di previsione («Prometeia»), «malgrado la grande incertezza che ancora regna sul fabbisogno del 1991, è veramente molto difficile immaginare che si possa raggiungere l'obiettivo programmatico annunciato nel Documento di programma-

zione economico-finanziaria di maggio: 132.000 miliardi di lire. Già nella prima metà dell'anno il fabbisogno del settore statale è stato di circa 70.000 miliardi di lire, contro i 54.000 miliardi di lire del corrispondente periodo del 1990. Il raggiungimento dell'obiettivo comporterebbe un fabbisogno del secondo semestre di appena 62.000 miliardi di lire, quando nel '90 è stato di ben 89.000 miliardi di lire... le nostre stime sul secondo semestre ci conducono alla previsione di un fabbisogno del settore statale di circa 145.000 miliardi di lire nel 1991, piuttosto lontano dai valori programmatici».

Poichè la valutazione del quadro tendenziale del 1992 si basa anche su di una stima degli effetti provenienti dalla prosecuzione dei provvedimenti del maggio 1991, nell'ipotesi, tuttavia, che il fabbisogno del 1991 si cifri intorno ai 133.000 miliardi di lire (e non, come è assai più probabile, intorno ai 145.000 miliardi di lire), appare ancora una volta quanto mai improbabile che il Governo, con i provvedimenti proposti per il 1992 (su cui ci accingiamo a ragionare), possa raggiungere il suo obiettivo di fabbisogno (circa 127.000 miliardi di lire).

Sulla proposta di «privatizzazione» occorre spendere qualche parola in più, data la dimensione della proposta stessa. In primo luogo, nel testo del decreto-legge, con l'assegnazione di molte competenze al Ministero del bilancio e della programmazione economica, sembra prevalere la preoccupazione di annullare, nei fatti, gli effetti del *referendum* sulla cancellazione del Ministero delle partecipazioni statali. In secondo luogo, va condannato il fatto che, a differenza di quanto è avvenuto in ogni Paese del mondo che ha proceduto a qualche forma di privatizzazione, non si prevede di definire, prima di iniziare la procedura di vendita, le regole generali in base alle quali procedere alle dismissioni. Il rispetto di questa esigenza ha ovunque comportato l'adozione di «tempi lunghi» onde evitare la «svendita dei beni agli amici più cari». Il decreto-legge sorvola su tutto ciò ed affida a diversi decreti ministeriali il compito di individuare sia il «cosa» che il «come» vendere. Vi sono dunque tutte le premesse per la «svendita».

In conclusione, i provvedimenti impostati dal Governo sono, in via generale, criticabili anche per un altro aspetto. Essi, per le ragioni esposte, non danno al Governo la necessaria patente di credibilità nell'impegno del risanamento finanziario. Ma l'assenza di tale credibilità rende quasi impossibile piegare le aspettative di elevati livelli di inflazione e di tassi nominali che si formano presso gli operatori. Tali aspettative continueranno, infatti, a formarsi in base alla inflazione passata e non in base a quella che sarebbe ragionevole attendersi se il Governo fosse sufficientemente credibile nella sua azione di risanamento finanziario. Diviene dunque azzardato, se non impossibile, ipotizzare (così come fa il Governo) una qualunque discesa dei tassi d'interesse e, dunque, la corrispondente riduzione nel bilancio pubblico dei pagamenti per interessi passivi.

Concorrenza internazionale e deindustrializzazione

3. L'analisi che abbiamo proposto ci porta a ribadire che per affrontare correttamente il problema dell'inflazione in Italia si deve anche ricordare che i settori esposti alla concorrenza internazionale

sentono sempre più il peso di un settore dei servizi largamente inefficiente, che impone su di loro costi aggiuntivi che, invece, vengono risparmiati ai loro concorrenti esteri. Da qui nasce il rischio della deindustrializzazione in Italia.

Per evitare tale deindustrializzazione, il decennio che abbiamo davanti imporrà la ristrutturazione dei servizi in Italia ed in particolare la riforma dell'intervento pubblico: pena l'emarginazione dell'Italia dal contesto europeo e l'eccessiva penalizzazione dei settori esposti alla concorrenza internazionale. Ma non possiamo credere che coloro che hanno governato nel passato e che portano la responsabilità di tale situazione sappiano affrontare tale sfida nel futuro. Si impone dunque l'urgenza che una nuova maggioranza si candidi alla guida del Paese.

Condividiamo, infatti, l'opinione secondo cui gli anni '80 sono stati quelli caratterizzati da una profonda ristrutturazione industriale che, al di là delle difficoltà congiunturali, è segnata da una salutare dose di efficienza data al complesso di quei settori che, sottoposti alla concorrenza internazionale ed al vincolo dei cambi fissi, hanno dovuto ricercare aumenti di produttività tramite l'adozione di processi innovativi: pena il non reggere alla concorrenza internazionale e la inevitabile deindustrializzazione dell'economia italiana. È poi ragionevole ritenere che anche negli anni futuri le imprese appartenenti ai settori non protetti dovranno, in condizioni di rischio, continuare a ricercare continue innovazioni di processo e di prodotto.

È però vero che da tali processi di ristrutturazione o di innovazione sono rimaste escluse molte imprese appartenenti ai settori protetti dalla concorrenza internazionale e dei servizi in particolare. Con particolare riferimento a questi ultimi (compresi quelli finanziari e bancari) vale la pena di ricordare che anche il Governatore della Banca d'Italia ha di recente ricordato nelle sue «Considerazioni finali» che questi «rappresentano oltre il 40 per cento dei mezzi correnti di produzione impiegati nell'industria, esclusi il lavoro e i mezzi scambiati all'interno dell'industria medesima. Se non si elimineranno gli oneri che le carenze dei servizi privati e pubblici faranno gravare sui costi e sulle scelte di investimento delle imprese manifatturiere, la base produttiva del Paese non potrà che restringersi».

Per meglio comprendere l'importanza di tale giudizio, per valutare la inadeguatezza delle proposte del Governo e per meglio apprezzare le proposte che ci apprestiamo ad illustrare in quest'Aula, vale la pena di ricordare che, mentre nella prima metà degli anni '80 l'inflazione italiana (al pari di quella degli altri Paesi) è stata quasi interamente governata dalla dinamica dei prezzi internazionali, a partire dal 1985 la maggiore stabilità dei cambi e l'andamento contenuto dei prezzi delle materie prime hanno posto in primo piano l'andamento dei prezzi interni. Tra questi, quelli alla produzione dei beni manufatti hanno reagito e continuano a reagire molto di più alle condizioni della concorrenza internazionale. Nel caso dell'Italia, si stima che la variazione di tali prezzi sia ormai allineata a quella dei principali *partner* e che dunque si sia allargato il divario fra l'inflazione alla produzione e quella al consumo (che rimane più elevata nei confronti internazionali). La categoria dei servizi, invece, è quella che, negli ultimi anni, ha contribuito maggiormente a mantenere tale divario (per l'anno 1991 si

stima che la variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo, pari al 6,3 per cento, sia dovuta ad una variazione del 7,3 per cento dell'indice dei prezzi dei servizi e ad una variazione del 5,4 per cento dell'indice dei prezzi dei manufatti non alimentari).

È noto infatti che, svincolati dalla disciplina imposta dalla concorrenza internazionale, non assoggettati spesso neppure ai vincoli della concorrenza interna, tutelati da regolamentazioni che generano situazioni di oligopolio (se non di vero e proprio monopolio), i servizi pubblici e privati (compresi quelli finanziari) formano dei prezzi di vendita che contribuiscono «strutturalmente» a mantenere l'inflazione italiana al di sopra dei tassi di variazione osservati nelle principali economie concorrenti, oltre che ad assorbire risorse pubbliche in dimensione assai rilevante.

Ma di queste preoccupazioni il Governo non si è ancora fatto carico. In un recente rapporto di «Prometeia» (settembre 1991) si ribadisce, infatti, che «non si intravedono segnali di mutamento nella dinamica relativa dei prezzi nei diversi stadi e non si modificherà così una delle cause che differenziano la nostra inflazione da quella dei principali *partner*. Abbiamo più volte documentato ...come per i prezzi dei settori esposti alla concorrenza internazionale (come i prezzi all'esportazione o i prezzi dei prodotti manufatti) i differenziali con Francia e Germania si siano ormai annullati. Al contrario continuano a rimanere elevati quelli fra i prezzi al consumo e, in misura ancora maggiore, fra i prezzi dei servizi» (questi potrebbero crescere del 6,3 per cento nel corso del 1992 a fronte di una variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo del 5,4 per cento e dell'indice dei beni manufatti non alimentari del 4,2 per cento).

Tra le priorità nazionali noi proponiamo che vada immediatamente posta anche quella della sempre più evidente insostenibilità della situazione di grave inefficienza dei servizi.

In questo contesto la nostra opposizione alla proposta del Governo nasce dalla sfiducia che esso sappia guidare quella profonda ristrutturazione del settore dei servizi che oggi si impone assolutamente prioritaria, a partire da quelli finanziari e creditizi da troppo tempo gestiti in via amministrativa in assenza di ogni logica concorrenziale. Ma ciò non può avvenire manovrando le abituali grandezze della politica economica, così come è avvenuto per il settore industriale, stante l'indifferenza di molti settori protetti alle condizioni del mercato od a quelle della domanda interna. In altre parole, le abituali ricette, quali sono la deflazione dell'economia o la politica del cambio, che possono generare un rallentamento dei prezzi nei settori esposti alla concorrenza interna ed internazionale, esercitano soltanto effetti trascurabili sui prezzi di vendita e sulla produttività dei settori protetti.

Le nostre proposte (che illustriamo qui di seguito), allora, vanno nella direzione di porre mano ad un profondo processo di revisione legislativa che, separando anche la «politica» dagli «affari», inizi il disboscamento di tutta quella selva di «legislazioni speciali», il cui fine principale è appunto quello di creare tante condizioni di rigidità e di monopolio legale, stabili nel tempo anche e soprattutto nei loro rapporti con il potere politico (e con le attuali coalizioni di Governo). In molti settori dei servizi (si pensi alle telecomunicazioni, alle banche

pubbliche, alle «aziende speciali», eccetera) si osservano sia la sostanziale immobilità (anche politica e partitica) di molti soggetti, sia la sostanziale limitazione di quella «libertà di ingresso» che deve, invece, caratterizzare non solo i mercati competitivi, ma anche una moderna democrazia economica. Si pensi al caso delle concessioni delle frequenze della radiodiffusione sonora e televisiva. Siamo di fronte ad un bene scarso, il cui utilizzo non può essere concesso a tutti. Noi proponiamo, allora, di sostituire alla discrezionalità di un Ministro una procedura di assegnazione delle frequenze che risponda ai requisiti di imparzialità, equità e congruità. Proponiamo (vedi atto Senato n. 2909), dunque, che le bande radiotelevisive, dopo averne riservate alcune alla RAI, che la legge chiama a svolgere il servizio pubblico, siano messe all'asta al migliore offerente. Il meccanismo d'asta garantirà la massimizzazione dei proventi dello Stato, assicurando, nel contempo, la massima trasparenza ed imparzialità della procedura di assegnazione. Si potrà così avere un vero mercato concorrenziale il cui accesso non è subordinato ad alcun comportamento compiacente nei confronti del mondo politico.

Le proposte del PDS e della Sinistra indipendente

Gli interventi, che il Governo-ombra del PDS e della Sinistra indipendente propone, si raggruppano intorno alle seguenti direttrici:

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

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

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

b) il rinnovo dei contratti del pubblico impiego non va rinviato, ma condizionato a una revisione profonda degli attuali criteri di gestione dei contratti sempre più dettati dalle logiche del clientelismo politico. Nella legge finanziaria deve essere indicato d'ora in avanti l'ammontare complessivo della spesa per il personale nell'insieme delle pubbliche amministrazioni e nei singoli comparti; per il 1992 tale ammontare deve essere calcolato in modo che il suo valore complessivo aumenti non più dell'1 per cento in termini reali; viene demandato a una apposita agenzia da istituire, dotata di un *budget* predeterminato, in coerenza con lo stanziamento complessivo stabilito nella legge finanziaria, il compito di gestire i rinnovi contrattuali in modo che incrementi nelle retribuzioni singole derivino da operazioni di ristrutturazione e di riduzione di personale e quindi da aumenti effettivi di efficienza nella gestione dei servizi; eventuali sfondamenti rispetto allo stanziamento previsto nella legge finanziaria devono essere finanziati con riduzioni di altre spese;

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

d) in campo previdenziale è urgente portare all'esame del Parlamento la riforma delle pensioni. Rinviarla significa assumersi pesanti responsabilità e aprire la strada ai tentativi di smantellare il sistema pubblico. Alla proposta del ministro Marini il Gruppo comunista-PDS ne contrapporrà una diversa, dissentendo con essa su alcuni punti qualificanti, come l'allungamento obbligatorio dell'età pensionabile. Per evitare che la fine della legislatura vanifichi ogni decisione si potrebbero varare sotto forma di stralcio quelle parti del disegno di legge d'iniziativa governativa sulle quali vi è il consenso nostro e dei sindacati: l'unificazione dei regimi pensionistici e l'adeguamento del periodo di riferimento per il calcolo della pensione. Vanno invece respinti nettamente gli aumenti contributivi decisi dal Governo;

e) nel quadro del dibattito sulla riforma previdenziale, il Gruppo comunista-PDS e il Gruppo della sinistra indipendente propongono una riforma dell'istituto del trattamento di fine rapporto che, utilizzando il flusso futuro degli accantonamenti, avvii la costituzione di fondi-

pensione dei lavoratori che consentirebbero di remunerare in misura finalmente adeguata questa forma di risparmio obbligatorio e al tempo stesso introdurrebbero sul mercato finanziario una nuova figura di investitore istituzionale, con effetti positivi sulla concorrenzialità e sull'efficienza del mercato; il che consentirebbe di procedere ad eventuali privatizzazioni che non si risolvano in «svendite» al capitale straniero;

f) proponiamo la trasformazione in società per azioni degli attuali enti di gestione delle partecipazioni statali, dell'ENEL e delle aziende autonome dello Stato, con l'obiettivo di assicurare un rapporto trasparente tra il Governo, che in qualità di azionista indica gli obiettivi strategici dell'impresa, e il *management*, cui deve essere assicurata la più completa autonomia e responsabilità di gestione. Le imprese a partecipazione statale sarebbero chiamate così a confrontarsi appieno col mercato anche per quanto riguarda il finanziamento dei propri programmi di sviluppo. Si tratta di un passaggio necessario per reimpostare su nuove basi l'intervento pubblico nel sistema delle imprese all'interno di una più complessa politica industriale. Il disegno di legge presentato dall'Esecutivo in carica non sembra fornire adeguate garanzie di autonomia di *management* dal potere politico e di adeguata responsabilità gestionale. È necessario infine avviare una trasformazione giuridica delle aziende di pubblici servizi, adeguandole al modello di impresa (anche sotto forma di società per azioni);

g) per quanto riguarda le privatizzazioni di quote del patrimonio pubblico, noi proponiamo la definizione di regole chiare che consentano la valorizzazione del patrimonio, garantiscano il perseguimento dell'interesse pubblico e impediscano l'accaparramento privatistico. In assenza di un chiaro sistema di regole, l'intenzione manifestata dal Governo di procedere a privatizzazioni per 15.000 miliardi di lire nel 1992 si risolverebbe in una inaccettabile svendita affannosa di beni pubblici;

h) proponiamo una politica di riqualificazione degli investimenti pubblici volta a renderli strumento effettivo di promozione dello sviluppo. Tale politica presuppone prioritariamente la riforma del sistema degli appalti e delle regole di affidamento delle opere pubbliche, tesa a rompere il connubio perverso politica-affari-criminalità. È questa la condizione per liberare la spesa per investimenti da incrostazioni parassitarie che determinano sprechi giganteschi e distorsioni allocative che ne compromettono l'efficacia economica. Il disegno di legge sulla materia recentemente approvato dal Senato della Repubblica ed attualmente in discussione alla Camera dei deputati richiede ulteriori miglioramenti. Tuttavia, essenziale è superare una legislazione «speciale» che scavalca i poteri locali sul terreno della gestione urbanistica del territorio e che, non partendo spesso da esigenze effettive, produce opere faraoniche, alimenta il subappalto, crea spazio alla corruzione. Il proliferare di tali leggi «speciali» (che avocano ormai buona parte degli stanziamenti in conto capitale) è diventato di fatto uno strumento al servizio di questo o quel potentato politico od economico;

i) una parte delle risorse liberate dai risparmi di spesa derivanti dagli interventi indicati fin qui va utilizzata per un primo consistente

stanziamento di fondi da mettere a disposizione di una politica guidata dalla Comunità economica europea che finanzi la ricostruzione e la ristrutturazione delle economie dei Paesi dell'Est europeo; vanno inoltre incrementati significativamente gli stanziamenti per i Paesi in via di sviluppo, con particolare attenzione all'area mediterranea. Due impegni paralleli, da potenziare entrambi e da mantenere tuttavia opportunamente distinti nelle loro specificità.

Con riferimento ai Paesi dell'Est, l'Italia deve sollecitare la CEE ad avviare in tempi brevi una politica non di semplici aiuti, ma di crediti allo sviluppo, che contribuirebbe a creare in prospettiva un contesto macroeconomico espansivo a livello internazionale che allenterebbe anche i vincoli alla nostra crescita interna. Si tratta di una prospettiva che cambierebbe il quadro di riferimento entro cui dovrebbe verificarsi la convergenza delle diverse economie europee: si aprirebbero spazi significativi di riequilibrio e di cooperazione al di là della sola convergenza nelle variabili monetarie. Per quanto riguarda l'impegno verso i Paesi in via di sviluppo, l'Italia è già in posizione gravemente arretrata fra i Paesi contributori (solo lo 0,32 per cento del prodotto interno lordo) e in perdita di velocità negli ultimi anni. Il Governo propone oggi, aggravando questa tendenza, ulteriori tagli: si annuncia addirittura una ulteriore diminuzione dell'impegno, accompagnata per di più da consolidate gravi distorsioni nell'indirizzo della spesa e da ingenti inefficienze nella sua effettuazione. L'Italia, invece, dovrebbe oggi non solo arrestare la caduta del suo apporto in termini reali, ma inaugurare anzi un'inversione di tendenza, proponendosi di raggiungere lo 0,7 per cento (obbiettivo già indicato nella metà degli anni '80) del prodotto interno lordo in tre anni. Ciò richiede un'opera ampia e profonda di risanamento e di reimpostazione della cooperazione italiana allo sviluppo, delle politiche bi- e multilaterali, nel quadro di un indispensabile coordinamento in ambito comunitario delle impostazioni e delle iniziative;

1) riqualificazione della spesa e risorse aggiuntive vanno destinate al sistema della istituzione scolastica e della ricerca. Il nostro Paese ha una perdita costante di produttività del sistema formativo e uno spreco di risorse umane e intellettuali insostenibile in un quadro europeo. Risorse aggiuntive vanno destinate anche alla riqualificazione del sistema università-ricerca. Tali investimenti rivestono un ruolo strategico, in quanto la produzione di risorse umane e di sapere è un fattore decisivo dello sviluppo. Con una spesa in questo settore di appena l'1,3 per cento del prodotto interno lordo, siamo il fanalino di coda tra i Paesi europei, che spendono in media il 2,5 per cento del prodotto interno lordo. L'Italia, con i *trends* attuali, porterà al livello di formazione universitaria, nel decennio di fine secolo, 2 milioni di giovani in meno rispetto alla Francia e alla Germania. Per la scuola, le priorità che indichiamo sono: innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni entro il 1992; piano poliennale per l'edilizia scolastica; progetti-obiettivo contro gli abbandoni e la dispersione scolastica. Nel quadro del programma «Università 2000» si individuano i terreni prioritari per un piano di investimenti aggiuntivi:

- 1) diritto allo studio;
- 2) ricerca scientifica;

3) riorganizzazione dell'offerta didattica;
4) piano quinquennale per l'edilizia universitaria;
5) riequilibrio dimensionale, territoriale e disciplinare del sistema universitario;

m) il *referendum* abrogativo dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno può aprire la strada al superamento dell'attuale modello, fonte di spesa clientelare e di spreco di risorse in mille rivoli e che per di più tende ormai a sostituire gli interventi ordinari. Nonostante ciò il disegno di legge finanziaria presentato dal Governo non solo tace sul Mezzogiorno, ma addirittura prelude ad un puro e semplice rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, e della legge sul terremoto. In particolare i nuovi stanziamenti per la legge n. 64 arrivano fino al 1994, oltre cioè la stessa scadenza della legge. Occorre invece concentrare le risorse aggiuntive esclusivamente in direzione di un rilancio dello sviluppo industriale e della valorizzazione del lavoro; promuovere la revisione degli attuali meccanismi di incentivazione; avviare con atti di programmazione il trasferimento all'intervento pubblico ordinario delle opere e dei progetti finalizzati all'attrezzatura del territorio; riesaminare la destinazione delle somme attribuite e non impegnate, nonché revocare le risorse destinate, ma non spese, a progetti non più attuali e convenienti;

n) la vera politica per la giustizia esige una radicale inversione rispetto alle tendenze fin qui seguite, delle quali anche questo disegno di legge finanziaria è espressione. Va abbandonata la via degli interventi di emergenza, per privilegiare un processo che sia accompagnato da un piano di investimenti che garantisca l'attuazione delle riforme già approvate e la fattibilità di quelle in *itinere*. Per questo occorre la predisposizione di mezzi e risorse in misura adeguata, da destinare, secondo un piano preciso, a questi obiettivi prioritari:

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

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

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

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

5) riforma del Ministero di grazia e giustizia. Con riferimento agli stanziamenti di bilancio, il disegno di legge finanziaria opera tagli ingiustificati, nè sono presenti i fondi relativi agli interventi (1.200 miliardi di lire nel triennio) preannunciati dal Ministro. Insisteremo pertanto per il ripristino delle somme tagliate, nonché un piano di nuovi investimenti finanziari, nell'ordine di grandezza suindicato. Nel complesso, il bilancio dello Stato dovrà destinare alla Giustizia uno stanziamento di risorse molto più congruo rispetto all'attuale infimo 0,8 per cento.

La strada delle riforme

L'insieme delle proposte qui presentate e ulteriormente sviluppate nelle relazioni di minoranza presentate in tutte le Commissioni delinea certamente una strategia alternativa. Essa ha alla base l'idea che, per gli anni futuri, è necessario uno sviluppo sostanzialmente diverso da quello basato sulla semplice razionalizzazione di una parte del sistema economico, che ha caratterizzato il decennio trascorso. Uno sviluppo che migliori la qualità e aumenti la quantità dei beni pubblici, che spinga il sistema economico ad un vero salto qualitativo, che riduca il divario tra la parte più moderna e quella arretrata dell'economia e della società e quindi anche fra Nord e Sud. La politica fiscale e la politica della spesa che noi configuriamo tendono non soltanto a ridurre le ingiustizie, ma anche a sostenere un simile sviluppo.

Siamo ben consapevoli che si tratta di una linea alternativa, che non può essere realizzata mediante emendamenti, giacchè postula un mutamento della direzione politica del Paese. Tuttavia, non abbiamo perso la speranza di potere su alcuni punti particolari, ma di rilevante importanza, modificare le proposte del Governo.

Il primo punto riguarda, ad esempio, la sanità. È chiaro ormai che i *tickets* sono soltanto una ingiustizia e non risolvono il problema del finanziamento del sistema sanitario. L'ennesima sottostima delle esigenze finanziarie del sistema sanitario fatta dal Governo rischia di gettare il sistema nel marasma nei mesi prossimi. Noi abbiamo proposto di modificare nella sostanza il meccanismo di finanziamento e perciò anche il modello organizzativo del sistema sanitario. Questa proposta può essere un banco di prova per quanti parlano di riforme.

In materia fiscale, pur senza realizzare l'intero progetto di riforma che noi abbiamo già tradotto in disegni di legge, è possibile ora, riducendo in parte i privilegi fiscali esistenti, eliminare l'aumento dei contributi previdenziali ed il condono. Il primo aggrava l'ingiustizia del sistema fiscale aumentando ulteriormente il carico sui redditi da lavoro e riduce ulteriormente i margini di negoziato sul costo del lavoro. Il secondo rappresenta l'ennesimo affronto verso coloro che compiono regolarmente il loro dovere di contribuenti e rischia di allentare ulteriormente il senso della legalità in questo Paese.

È possibile realizzare un mutamento del meccanismo di contrattazione nel pubblico impiego, secondo la nostra proposta, realizzando trasparenza e controllo della dinamica delle retribuzioni.

Inoltre, con alcuni emendamenti noi proponiamo di rifinanziare progetti importanti nel campo della ricerca, del risparmio energetico, della riqualificazione dell'agricoltura e dell'industria. Altri emendamenti sono rivolti ad aumentare il finanziamento alla giustizia, i trasferimenti alle autonomie locali. Ci siamo impegnati a coprire queste maggiori spese con maggiori entrate o dirottando una parte delle risorse da voci di spesa che riteniamo meno importanti. Su questi punti auspichiamo si possano realizzare delle convergenze nell'interesse del Paese. Auspichiamo che si realizzino soprattutto con i socialisti, tanto più che la spinta del movimento sindacale non sembra destinata ad esaurirsi dopo lo sciopero generale e dopo l'accordo al ribasso nella maggioranza.

Sarebbe di grande importanza se su alcune importanti questioni, quali quelle citate, si realizzasse una convergenza delle forze riformiste. E se anche questo dovesse portare contrasti nella maggioranza oltre il limite di rottura, almeno il ricorso alle elezioni avverrebbe su una base chiara. Gli elettori saprebbero che la vera scelta è fra continuare negli indirizzi di politica economica e sociale che hanno caratterizzato gli ultimi dodici anni o imboccare decisamente la strada delle riforme.