

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 757-A/ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 5^a e 6^a RIUNITE

(5^a - PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(6^a - FINANZE E TESORO)

(RELATORE VEGAS)

Comunicata alla Presidenza l'8 luglio 1996

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 1996,
n. 323, recante disposizioni urgenti per il risanamento della
finanza pubblica

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
dal Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 1996

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La cosiddetta «manovrina», al nostro esame, pur rappresentando un intervento di modesta entità rispetto ai problemi generali di finanza pubblica, contiene alcuni «segnali» che rivestono caratteristiche alquanto preoccupanti.

Innanzitutto, una questione di metodo. Infatti nella relazione che accompagna il provvedimento governativo si evidenzia chiaramente come il Governo stesso abbia avuto un comportamento ondivago circa l'individuazione precisa dell'entità della manovra. Nella relazione di cassa presentata in aprile veniva indicato uno sfondamento del fabbisogno nell'ordine dei 9.600 miliardi di lire, successivamente tale entità si è accresciuta sino ai 20.600 miliardi. Il provvedimento invece comporta interventi legislativi per 14.127 miliardi per il 1996, oltre a preannunciare ulteriori interventi di carattere amministrativo. Da ciò ne discende che la filosofia dell'intervento stesso assume le caratteristiche di parzialità e dunque che esso difficilmente potrà portare ad una definizione compiuta dei saldi di finanza pubblica per il 1996. Infatti l'aleatorietà dell'auspicato movimento migliorativo dei tassi d'interesse, che nelle intenzioni del Governo dovrebbe permettere di non sfondare gli obiettivi di fabbisogno, induce a ritenere che a fine anno dovranno essere apportate ulteriori misure di correzione, che difficilmente potranno avere riflessi sul 1996, con il risultato complessivo del possibile pregiudizio degli effetti finanziari della manovra per il prossimo anno, e quindi con un più elevato rischio di mancare gli obiettivi di risanamento, anche in vista della partecipazione all'Unione monetaria.

Sempre sotto il profilo del metodo, il provvedimento all'esame costituisce una grave lesione al disposto del comma 242 dell'articolo 3 della legge di accompagnamento della finanziaria per il 1996. Infatti, tale norma prevedeva che, ove si fossero riscontrati scostamenti del fabbisogno in corso d'anno, il Governo avrebbe dovuto provvedere al ripristino dei saldi proponendo «provvedimenti selettivi di riduzione di spesa». Il decreto in esame invece contravviene a tale disposto, e dunque ad una legge dello Stato, quantificando nei due terzi del loro valore complessivo gli interventi di contenimento, almeno sulla carta, delle spese e in un terzo quelli di incremento delle entrate. Questa è stata la ragione per la quale la Giunta per il Regolamento del Senato ha convenuto sul fatto che il provvedimento non si possa tecnicamente considerare collegato, ai sensi dell'articolo 126-*bis* del Regolamento, proprio perchè la latitudine di intervento possibile per il collegamento è stata espressamente circoscritta, ad opera del citato comma 242, ai soli interventi riduttivi della spesa. Per far salvo, dunque, il principio della necessità dell'ossequio ad una disposizione legislativa vigente, il Polo per le Libertà, come sarà ampiamente illustrato più avanti, si è fatto carico di presentare un testo alternativo nel quale la manovra si basa esclusivamente sulla riduzione di spese.

Anche sotto un profilo di merito, però, la manovra si presenta carente. Innanzitutto, essa risulta permeata di un approccio burocratico, troppo spesso utilizzato nel passato, secondo il quale mere misure di *window-dressing* contabile porterebbero a positivi effetti finanziari. In realtà, la semplice riproposizione di meccanismi di slittamento ad esercizi successivi di spese già decise o di rinvii di tiraggi presso la Tesoreria non produce mutamenti nell'assetto complessivo del dare e dell'avere dello Stato e dunque non può far altro che operare una ripulitura formale dei conti del 1996 senza risolvere i problemi sostanziali. D'altra parte, la caratteristica peculiare della manovra è proprio questa, quella cioè di non avere operato, pur nella contingenza dell'intervento, alcun tipo di riflessione circa la latitudine della spesa pubblica, i cui *trend* restano sostanzialmente inalterati, rinviando al futuro, e quindi ad un momento in cui più consistenti saranno le difficoltà attuative, i necessari interventi di riequilibrio. Fa eccezione a questa impostazione una parte delle entrate, quantomeno per la componente non virtuale di esse, composta da vere misure strutturali di inasprimento fiscale e contributivo.

Se si passa rapidamente ad esaminare il contenuto della manovra così come è stata presentata dal Governo e tenendo conto del fatto che essa è rimasta sostanzialmente inalterata dopo l'esame in Commissione - se si fa eccezione di alcuni miglioramenti concernenti una limitata attenuazione dei tagli relativi alle piccole e medie imprese, all'agricoltura e alla fiscalizzazione degli oneri sociali - si può osservare come molte delle misure non abbiano una reale efficacia di correzione.

Innanzitutto l'articolo 1, in materia sanitaria, non contiene alcuna vera modifica dei meccanismi che portano alla crescita della spesa di questo comparto - uno di quelli più a rischio per le finanze pubbliche - né strumenti per evitare l'incremento dei disavanzi sommersi. Si limita ad intervenire sul settore della spesa farmaceutica agendo con criteri i cui effetti di risparmio sono assolutamente oscuri ma che portano immediatamente a sconvolgere i meccanismi di fissazione dei prezzi dei prodotti medicinali, con riflessi pericolosissimi per la stessa sopravvivenza di un'industria farmaceutica nazionale competitiva e del mantenimento di un settore di ricerca che potrebbe avere enormi potenzialità di sviluppo e che rischia invece di fuggire dall'Italia. In sostanza, il modestissimo risparmio di spesa contabilizzato, ma tutto da dimostrare a consuntivo, rischia di riflettersi in elevatissimi costi in conseguenza di una crisi occupazionale del settore e dell'uscita del Paese da un comparto ad altissima tecnologia.

L'articolo 3 costituisce un piccolo capolavoro di quella abitudine che anche recentemente l'OCSE ci ha rimproverato definendola «contabilità creativa». Infatti, i 7.530 miliardi che per il 1996 dovrebbero derivare dalle misure di contenimento della spesa e di riduzione di stanziamenti di bilancio che esso determina sono in molti casi null'altro che conseguenza di ingegnosi artifici contabili. Non a caso il comma 13 dell'articolo consente di riscrivere negli esercizi futuri somme equivalenti alle riduzioni di spesa che vengono operate nella disposizione: occorre in proposito ricordare che il Governo ha ottenuto l'approvazione da parte della Commissione di un emendamento che rende obbligatorio il ricorso a questa procedura. Dunque, anche in questo caso, si rinuncia a determinare le grandezze di bilancio ad un livello più basso rispetto al

passato e ci si limita a rinviare al 1997 incrementi di spesa per il momento sopiti. Ciò con grave nocimento della chiarezza dei conti e del principio dell'annualità del bilancio. In sostanza, la costruzione di una sorta di bilancio a slittamento provoca il fenomeno della sopravvivenza di obbligazioni «sommerse», che andranno a riemergere in un momento nel quale sarà più difficile adempierle.

In questa prospettiva suscita particolare allarme il comma 11, che prevede un blocco generalizzato degli impegni di spesa per il 1996. Si tratta della quarta volta in cui si propone un norma del genere. Essa contiene due difetti fondamentali. Il primo è quello di provocare un blocco dell'attività progettuale delle pubbliche amministrazioni, in un momento in cui, invece, occorre stimolare al massimo le potenzialità in esse esistenti, e, di conseguenza, fa sì che le somme stanziare, soprattutto per le spese in conto capitale, vadano in economia a fine anno. Occorrerà dunque fare ancora una volta ricorso alla prassi di provvedere, per lo più con strumenti di decretazione d'urgenza, a mantenere in bilancio queste somme, che spesso vengono trascinate di esercizio in esercizio. Anche in questo caso, viene a mancare la certezza delle risorse disponibili e cade il principio dell'annualità di bilancio. Basti pensare che sono attualmente disseminate in 11 decreti-legge varie norme di salvaguardia di siffatti stanziamenti, per importi di tutto rispetto, e che pochi mesi fa venne convertito un decreto-legge che risaliva in varie reiterazioni al 2 gennaio 1992 e che comportava la sanatoria di somme equivalenti a circa 6.000 miliardi. Ma anche un ulteriore profilo di tale disposizione riveste caratteri di lesione dei rapporti istituzionali tra Governo e Parlamento. Infatti il comma 11 prevede la possibilità di derogare al blocco: orbene, poichè il nostro sistema giuridico contabile prevede che gli stanziamenti dei singoli capitoli di bilancio siano determinati con votazione parlamentare, la discrezionalità di operare una deroga ad una misura legislativa tramite un atto amministrativo costituisce nella sostanza una deroga al principio della riserva di legge esistente in materia e, conseguentemente, una disapplicazione dell'articolo 81 della Costituzione.

L'articolo 4, poi, non ha alcun effetto economico, se non sulla carta, e si limita ad imporre vessatori adempimenti a carico degli invalidi, facendo gravare su di essi l'inefficienza accertativa dell'amministrazione. Un peso che, con l'autocertificazione prevista in un emendamento accolto in Commissione e da noi sostenuta, auspichiamo possa quantomeno attenuarsi.

Altre misure di carattere fiscale hanno effetti puramente virtuali. Basti pensare alle norme dell'articolo 7, commi da 1 a 4, laddove si penalizzano i titoli dati in garanzia, anche allorquando tale comportamento non è sintomo di maggiore capacità contributiva, e si spinge dunque verso il ricorso a forme di elusione fiscale, ovvero i commi da 6 a 12 del medesimo articolo, che, operando ritenute fiscali più elevate per i titoli bancari a lungo termine, spingeranno all'abbandono di tale forma di risparmio. Tale disposizione, oltre a non rivestire alcuna reale efficacia al fine di recuperare gettito, lancia un segnale contraddittorio nei confronti del sistema produttivo. Essa infatti, anzichè procedere ad un'armonizzazione della tassazione delle forme di risparmio finalizzata a spingere il risparmio verso gli investimenti a medio-lungo termine, quelli cioè che consentono di alimentare il sistema delle imprese, il loro sviluppo e,

in definitiva, l'occupazione, disincentiva gli investimenti e potenzialmente si rifletterà su più elevati tassi d'interesse che le banche chiederanno alla clientela, offrendo inspiegabilmente un vantaggio relativo per i depositi a breve: in sostanza si premia la riserva di liquidità rispetto agli investimenti. Non solo, l'effetto più visibile della norma in questione è quello di favorire lo spiazzamento del risparmio privato a vantaggio di quello indirizzato ai titoli di Stato. Così si disincentiva lo sviluppo del Paese e si avvantaggia il trasferimento di risorse dalla produzione alla componente improduttiva della rendita.

Anche l'articolo 10, comma 10, lettera c), laddove prevede un'imposta nuova sulle donazioni dei titoli di Stato, costituisce una norma destinata a non avere effetti visibili sul gettito, essendo del tutto ovvio che i potenziali contribuenti muteranno i loro comportamenti futuri.

Se a queste considerazioni si aggiunge il fatto che le uniche misure di contenimento della spesa con effetti reali sono quelle di taglio degli interventi per i settori produttivi, in particolare piccola e media impresa e agricoltura, e di fiscalizzazione degli oneri sociali se ne ricava che l'orientamento complessivo del Governo è quello di non modificare la struttura della spesa pubblica, se non per i cennati effetti di mero abbellimento contabile, e dunque che esso non intende procedere ad una seria compressione dei limiti dello Stato, mantenendo immutati i fattori potenzialmente scatenanti di una crisi finanziaria e, contemporaneamente, che ostacolano la partecipazione dell'Italia all'Unione economico-monetaria. Si lascia così l'onere del finanziamento del settore pubblico a carico dei ceti produttivi - imprese e lavoratori - che sono destinati anche per il futuro a finanziare i portatori di titoli di Stato, il livello delle cui rendite è assicurato dal fatto che, come detto, la linea secondo la quale si muove la politica economica del Governo è quella di finanziare la spesa - che si rinuncia a coprire - con l'indebitamento, che si espande. Spostare risorse dalla produzione alla rendita non solo è moralmente riprovevole ma è economicamente suicida, tanto più se costituisce una politica costante e non un accadimento occasionale. Che poi una simile politica venga attuata da un Governo orientato a sinistra è assolutamente paradossale.

Per tutti questi motivi il Polo per le Libertà ha ritenuto di presentare proposte emendative che costituiscono una vera e propria manovra alternativa rispetto a quella del Governo.

Tale impostazione costituisce una assoluta novità nelle consuetudini del Parlamento. È infatti la prima volta che i principali Gruppi d'opposizione presentano congiuntamente proposte di modifica che riscrivono interamente i testi del Governo. Più spesso il Parlamento ha visto emendamenti riferiti a singole parti dei provvedimenti governativi. Questa volta il Polo ha esercitato un'autonoma capacità progettuale definendo un testo che riveste due caratteristiche. La prima è quella di dare doverosa attuazione al già citato comma 242, prevedendo esclusivamente misure di contenimento della spesa pubblica, con la esclusiva limitata eccezione di una modesta razionalizzazione dell'imposizione fiscale sulle società cooperative aventi caratteristiche imprenditoriali. La seconda è quella di dettare disposizioni che comportano effetti reali e permanenti di contenimento della spesa pubblica. In sostanza, si tratta di interventi i cui effetti si riflettono positivamente negli esercizi futuri e che consentono di ridisegnare la dimensione del bilancio pubblico, restringendolo per una quota valutabile nell'ordine del 2 per cento del suo ammontare complessivo.

La prima questione che è stata affrontata nella proposta emendativa è quella della definizione della qualità della manovra e della sua entità. Sono stati pertanto presentati emendamenti per definire l'entità dell'intervento - fattispecie che mancava nell'originario testo del decreto-legge - precisando che esso deve limitarsi a misure di riduzione di spesa e non anche di nuove entrate, così come proposto dal Governo.

Questione rilevante è dunque quella concernente il *quantum* della manovra. Orbene, se il Governo stesso assume che lo scostamento è di 20.600 miliardi, tale entità occorre quantificare negli interventi, e in questo senso è un primo emendamento, altrimenti occorre chiarire quale sia la reale entità della manovra. Ad avviso dei Senatori del Polo la stima contenuta nell'emendamento governativo di definizione dei saldi, che è stato poi approvato dalla Commissione, è irrealistica perchè include la valutazione degli effetti di alcune delle misure «virtuali» contenute nel decreto e segnatamente l'articolo 3, comma 11 (blocco degli impegni), l'articolo 7, commi da 6 a 12 (ritenute sugli interessi dei depositi) e l'articolo 10, comma 10, lettera c) (imposta in misura fissa sulle donazioni). Pertanto è stato presentato un emendamento finalizzato ad operare una ricognizione realistica dell'entità della manovra. La finalità di questo tipo di emendamento, che costituisce anch'esso una sorta di novità nella nostra prassi parlamentare, è quella di evidenziare gli errori di valutazione degli effetti finanziari contenuti nel testo governativo, al fine di chiarirne esattamente i limiti e, conseguentemente, meglio precisare l'ambito di operatività degli interventi emendativi, con particolare riferimento ai limiti per la presentazione degli emendamenti non compensati. Tale tipo di emendamento ricognitivo corrisponde, è utile ricordare, alle modalità di intervento correttivo ammesse in altri sistemi giuridici europei nei quali non è riconosciuto al Parlamento il potere di emendare le proposte di bilancio formulate dall'Esecutivo, sistemi giuridici che costituiscono un esempio spesso invocato nel dibattito sulla riforma del bilancio in corso nel nostro Paese.

Una volta operata questa azione di regolamento dei confini, il Polo ha presentato un emendamento interamente sostitutivo della manovra, che consiste sostanzialmente nei seguenti interventi.

L'articolo 1 prevede l'abrogazione, senza salvezza degli effetti giuridici, dei decreti-legge emanati dal precedente Governo nel periodo pre-elettorale, con la sola esclusione di quelli la cui legge di conversione è in avanzato stato di definizione in sede parlamentare. La questione riveste un grande rilievo sotto il profilo del metodo. Se può essere ammesso, infatti, che qualche norma di urgenza possa essere condivisa nel merito, tuttavia si deve notare come le spese disposte con decretazione d'urgenza in periodo pre-elettorale assommino a 6.142, 8 miliardi per il 1996, a 6.229,7 miliardi per il 1997 e a 6.601,7 miliardi per il 1998: se tali decreti non fossero stati emanati, non solo si sarebbe reso ossequio a un principio di parità di condizioni tra i vari partecipanti alla contesa elettorale, ma si sarebbe potuto evitare di adottare misure di entrata dell'entità di quelle disposte nel decreto-legge in esame. In sostanza, pare esistere una corrispondenza diretta tra spesa elettorale e incremento dell'imposizione fiscale e contributiva disposto dal decreto-legge n. 323.

In proposito, occorre svolgere un'ulteriore considerazione circa la possibilità di emendare un decreto-legge nell'ambito di un diverso provvedimento. Posto che la prassi del Senato ammette tale tipo di intervento, si deve notare che è la natura stessa dell'atto che lo consente. Infatti, si tratta di fonti giuridiche equiordinate, talchè ben possono ammettersi da parte di una legge modifiche a fonti diverse aventi la sua stessa forza.

L'articolo 2 prevede di porre rimedio agli inconvenienti di cui si è già fatto cenno sopra, derivanti dallo slittamento della possibilità di impegnare spese negli esercizi successivi. Il valore della norma non riveste solo effetti economici, che tuttavia non sono trascurabili e possono essere valutati nell'ordine dei 500 miliardi per il 1996, ma mira alla trasparenza del bilancio, anche tramite il rispetto del principio della annualità.

L'articolo 3 muove dalla constatazione che l'eccessivo livello di residui passivi presenti nel bilancio (150 mila miliardi accertati per il 1995 e oltre 130 mila miliardi per il 1994) costituisce una costante patologica, che ha l'effetto di irrigidire la struttura del bilancio, mantenendo l'iscrizione, per la parte di competenza e di cassa, di spese che non si realizzeranno mai. È quindi opportuno procedere ad una ripulitura dei capitoli, cancellando i residui di stanziamento. Ciò per la necessità di rispettare il principio della veridicità del bilancio e anche per operare una compressione dei suoi valori complessivi. Ne conseguono due effetti positivi. Il primo è quello di far sì che la costruzione del bilancio per l'anno successivo avvenga sulla base di uno «scalino» più basso, e quindi si inneschi un meccanismo virtuoso di contenimento. Il secondo è che la minore dimensione del bilancio comporta di per sé una diminuzione dell'entità del ricorso al mercato e quindi un possibile abbassamento del premio di rischio che viene attualmente pagato sui titoli del debito pubblico. In sostanza una ripulitura dei residui per un'entità largamente inferiore al 10 per cento degli stessi è giudicabile come una operazione tollerabile dal sistema, che ottiene il risultato, tra l'altro, di eliminare consistenti sacche di sprechi. L'attuazione concreta di tale misura è de-

mandata al Ministro del tesoro, previo parere parlamentare, al fine di consentire una valutazione del buon uso del potere discrezionale concesso. In proposito occorre soffermarsi brevemente sulla questione dei limiti degli interventi di taglio lineare sulle grandezze di bilancio. Se è condivisibile l'impostazione in base alla quale tale tipo di interventi hanno esplicato già tutte le loro potenzialità, si deve d'altra parte ricordare come il loro scopo sia, oltre a quello di contenere la spesa, anche quello di spingere l'organizzazione amministrativa a razionalizzare il proprio operato. Ciò accade d'altronde anche nel sistema delle imprese private, dove è prassi costante quella della riduzione percentuale dei costi di anno in anno: ciò comporta un più razionale utilizzo di risorse, per loro natura sempre più scarse. Inoltre se è logico che l'obiettivo fondamentale è quello di razionalizzare i comparti di spesa maggiormente a rischio, è anche vero che un'opposizione parlamentare non dispone degli strumenti di conoscenza di cui è padrone il Governo e che avrebbero consentito una migliore definizione della manovra in termini di interventi maggiormente selettivi ed articolati.

L'articolo 4 opera una cancellazione delle residue quote disponibili dei fondi speciali (tabelle A e B della legge finanziaria) destinate a finanziare le nuove iniziative legislative di spesa, con le sole eccezioni delle quote preordinate per accordi internazionali, cofinanziamenti comunitari, regolazioni debitorie e realizzazione della parità scolastica. In tal modo si provvede alla cancellazione, oltre a quanto già previsto nell'ipotesi del Governo di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, del decreto-legge, delle quote destinate a rate ammortamento mutui, a limiti d'impegno e alla copertura di disegni di legge approvati dal Consiglio dei Ministri. Quanto a quest'ultima fattispecie, risulta del tutto ovvio che non è assolutamente tollerabile che il Governo si attribuisca un potere disarmonico rispetto a quello del Parlamento, posto che l'utilizzo finale degli accantonamenti avviene con atti legislativi e non con mere dichiarazioni di intenzioni. Circa i limiti di impegno e le rate ammortamento mutui si deve osservare che tali modalità di spesa, poichè si ripercuotono in molti esercizi futuri (almeno dieci) sortiscono l'effetto di irrigidire il bilancio dello Stato e rendere problematica l'attuazione di misure di contenimento. Per questo motivo è opportuno limitare il più possibile il finanziamento di spese pubbliche mediante la crescita dell'indebitamento.

L'articolo 5 si muove nella logica della graduale restrizione dell'area degli interventi finanziari dello Stato a favore di soggetti esterni, operando un più deciso contenimento delle erogazioni finanziarie a favore dei patronati. È del tutto ovvio che la via per il risanamento del bilancio passa, in primo luogo, attraverso la restrizione dei canali di finanziamento a soggetti esterni prima della contrazione dei servizi prestati ai cittadini. La norma proposta costituisce dunque un primo passo in questa direzione.

L'articolo 6 detta norme più restrittive in tema di aspettative sindacali nel pubblico impiego. Ciò sia per ottenere un effetto finanziario, sia per incentivare la produttività della Pubblica amministrazione, senza la quale è impensabile che si possano realizzare gli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa che costituiscono indispensabile strumento per la modernizzazione dello Stato.

L'articolo 7, infine, verte in tema di razionalizzazione dell'imposizione fiscale delle imprese aventi veste di società cooperativa, al fine di salvaguardare un più diffuso principio di concorrenzialità tra soggetti che svolgono le medesime attività economiche.

In conclusione, gli interventi proposti nell'emendamento sono riassunti nella seguente tabella:

EMENDAMENTO INTERAMENTE SOSTITUTIVO DELLA MANOVRA
(in miliardi di lire)

Anni	1996	1997	1998
Totale manovra . . .	15.501	18.249	17.208
D.L. prelettorali.....	4.142,8	6.229,7	6.601,7
Taglio residui.....	9.815	10.524	9.086
Taglio slittamento capitoli	500		
Fondi globali	738,9	741	736
Blocco <i>turn-over</i>	50	105	105
Patronati.....	315	315	315
Aspettativa P.A.	25	50	50
Cooperative.....	260	560	560

Tale essendo la manovra complessiva proposta dal Polo, logica conseguenza era quella di presentare anche singole modifiche migliorative alle varie norme del decreto-legge, al fine apportare le ulteriori correzioni possibili nel caso in cui, come è avvenuto in Commissione, la maggioranza avesse respinto l'emendamento interamente sostitutivo. In particolare è stato presentato un emendamento per sopprimere tutta la parte fiscale del decreto-legge, coprendo la mancata entrata con contenimenti della spesa.

Occorre inoltre ricordare che il Polo aveva presentato in Commissione un emendamento nel quale si tendeva a ripristinare parte delle decurtazioni degli interventi per le piccole e medie imprese, per l'artigianato e per l'agricoltura, nonché a ridurre i tagli alla fiscalizzazione degli oneri sociali per l'edilizia e per il commercio. L'emendamento si faceva carico di individuare gli interventi nei confronti dei quali la maggioranza avrebbe potuto essere non ostile, coprendoli con tagli di spesa. Tuttavia, nel corso della discussione in Commissione, il Governo ha proposto un modifica di tale emendamento al fine soprattutto di mutarne la copertura, ponendola in parte a carico di un inasprimento fiscale ai danni del lavoro autonomo. A questo punto, risultava del tutto ovvio che la maggioranza era intenzionata ad approvare tale emendamento, che mirava nella sostanza a risolvere un problema sollevato per primo dal Polo, nella riformulazione proposta dal Governo. Tale riformulazione non era accettabile, in quanto operava ancora una volta un innalzamento delle entrate, effetto contro cui il Polo si è battuto in tutta la sua azione parlamentare sul provvedimento all'esame. Pertanto, l'emendamento originario è stato ritirato, al fine di evitare che esso fosse respinto dalla

Commissione, con effetti pregiudizievoli nei confronti delle categorie produttive interessate dallo stesso, mentre la maggioranza ha fatto proprio l'emendamento nel testo proposto dal Governo, che è risultato approvato con l'astensione dei rappresentanti del Polo.

Occorre inoltre ricordare i due emendamenti aggiuntivi presentati con lo scopo di qualificare positivamente la manovra.

Il primo corrisponde alla necessità di non fornire esclusivamente un segnale di contenimento della spesa non accompagnato ad altro segnale di favore per lo sviluppo degli investimenti e dell'occupazione. È stato pertanto presentato un emendamento tendente a ripristinare la cosiddetta «legge Tremonti», ancorchè in limiti più contenuti rispetto alla versione originaria. Ciò in quanto la defiscalizzazione degli investimenti costituisce forse l'unico strumento per il rilancio degli stessi e la modernizzazione del nostro sistema produttivo, unico strumento che consentirà di invertire lo sfavorevole *trend* dell'andamento dell'occupazione. Tale necessità risulta d'altronde condivisa dallo stesso Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997-1999, presentato dall'attuale Governo (atto Senato *Doc. LVII*, n. 1), che, a pagina 60, recita: «sul piano degli investimenti in capitale fisso, strumenti selettivi come gli incentivi fiscali hanno mostrato nel passato recente di poter essere efficaci e verranno riconsiderati, con particolare riferimento alle iniziative che creano nuovi posti di lavoro nell'industria, nell'artigianato, nel commercio, nei servizi, così da sostenere la vitalità del sistema produttivo».

Un ultimo emendamento, infine, riveste non trascurabile importanza sotto il profilo dei principi, pur avendo modesti effetti finanziari per il corrente esercizio. Esso concerne il divieto di coprire nuove leggi di spesa con le risorse esistenti su capitoli del bilancio dello Stato. Come è noto, tra le quattro fattispecie di copertura per il finanziamento delle nuove leggi di spesa consentite dall'articolo 11-*ter* della legge di contabilità (legge n. 468 del 1978) quella dell'utilizzazione di disponibilità esistenti su capitoli di bilancio è senza dubbio la meno coerente con il principio che vuole la differenziazione tra la formalità della legge di bilancio e la sostanzialità dei mezzi di copertura. Tra l'altro, utilizzare mezzi di bilancio per coprire nuove spese ha provocato in passato la scrittura di appostazioni di bilancio in alcuni casi sovradimensionate, al fine di preconstituire risorse da utilizzare nella legislazione da adottarsi in corso d'anno. Il cancellare tale possibilità permetterà di redigere bilanci più realistici e, conseguentemente, ancorchè per entità limitate, più contenuti nel loro ammontare complessivo. La proposizione di tale emendamento nella sede non propria di un disegno di legge che non riguarda specificamente modifiche alla legge di contabilità riflette l'urgenza di approvare tale disposizione - che d'altronde era già stata approvata unanimemente dal Senato nella scorsa legislatura nell'ambito di un disegno di legge di interventi in campo contabile, primo firmatario il senatore Boroli (atto Senato n. 1593) - prima che sia redatto definitivamente il bilancio a legislazione vigente per il 1997. La Commissione ha condiviso tale impostazione, che mira a dare rigore nelle coperture e chiarezza al bilancio, e lo ha approvato.

In conclusione, i Senatori del Polo per le Libertà ritengono che gli interventi proposti nella manovra alternativa da loro presentata costitui-

scano un importante contributo al confronto parlamentare per la definizione di misure di contenimento della spesa che comportino effetti reali e non mere modifiche alle scritture contabili. Tutte le componenti parlamentari sono invitate dunque a valutare con grande ponderazione la necessità di ripristinare il principio di corrispondenza tra i disposti normativi e gli effetti economici, principio senza la cui attuazione è impensabile che si possa giungere al risanamento delle finanze pubbliche. L'affidarsi invece a meri espedienti di contabilità creativa non può che portare a gravi conseguenze per il futuro ad iniziare dal 1997. Infatti occorre domandarsi su quali basi si reggerà la manovra lumeggiata nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1997 (a prescindere dai giudizi sulla sua entità) se la correzione per il 1996 non comporta effetti reali. Di qualunque manovra si discuta per il 1997 ad essa si dovranno sommare 20.000 miliardi di interventi non realizzati nel 1996.

Per tutti questi motivi le forze politiche rappresentate nel Polo per le Libertà non possono che esprimersi in senso contrario nei confronti della manovra del Governo, auspicando che il Senato, più approfonditamente valutata la questione, voglia approvare l'emendamento sostitutivo da loro proposto.

VEGAS, *relatore di minoranza*

