

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(Nn. 2051 e 2059-A/ter)

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

(RELATORE BOLLINI)

Comunicata alla Presidenza il 13 dicembre 1986

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987) (n. 2051)

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

(V. Stampato Camera n. 4016-bis)

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 14 novembre 1986

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 20 novembre 1986*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987
e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989 (n. 2059)

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

(V. Stampato Camera n. 4017)

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 20 novembre 1986

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 22 novembre 1986*

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione sul bilancio 1986 ha messo in luce lo stato di crisi di una politica di bilancio affannosa e di scarso respiro che ha esasperato anche aspetti istituzionali e procedurali e ha riversato su di essi le sue insanabili contraddizioni.

Il collazzo è giunto dopo otto anni di una miope e mal accorta gestione che ha impedito lo sviluppo delle più importanti innovazioni introdotte dalla riforma del 1978.

Eravamo arrivati al punto che l'esigenza di mutare procedimenti, strumenti e contenuti della politica di bilancio non poteva più essere negata.

Di fronte all'inerzia del Governo e alle incertezze della maggioranza, una irrituale deliberazione delle Camere, ha avviato una fase di sperimentazione basata su un'intesa politica. Le nuove procedure per l'esame dei documenti di bilancio sono state adottate e si sono messe in moto non senza riserve e contrasti, oltre tutto aggravate dai ritardi provocati dalla crisi di governo.

Il Tesoro ha cercato di conservare il potere discrezionale acquisito dal sostanziale svuotamento della riforma, parte della maggioranza ha mostrato di non volere vincoli ai contenuti propri della legge finanziaria e di tendere a forzare i processi di revisione dei regolamenti parlamentari.

Alcuni risultati positivi sono da registrare, tanto più che le risoluzioni delle due Camere perseguivano un obiettivo transitorio e parziale. Sono rimaste aperte però molte questioni, ad iniziare da quella relativa alla natura, al ruolo, ai contenuti tipici della legge finanziaria. Si pensi solo ai problemi, anche costituzionali, che solleva l'introduzione nella «finanziaria» di un vero e proprio piano pluriennale dei trasporti.

La questione del bilancio pluriennale nella sua duplice versione a legislazione vigente e programmatica si è forse aggravata. Si è infatti già manifestata l'intenzione di considerare il documento di programmazione fi-

nanziaria come sostitutivo del bilancio pluriennale. Sono rimasti in ombra aspetti essenziali come l'integrale restituzione al bilancio di cassa del valore giuridico del suo vincolo e della riconduzione in bilancio di molte operazioni oggi impropriamente trasferite in tesoreria.

Gli stessi fondi speciali richiedono una diversa regolamentazione per evitare, come accade anche quest'anno, che essi autoalimentino spese, creino confusione, provochino pesanti e incerti trasferimenti di oneri sugli esercizi successivi.

La sperimentazione dei fondi speciali negativi nel bilancio 1987 non ha imboccato la strada giusta.

Ad esempio, condizionare la legge sulla riforma dell'assistenza ad economie da realizzarsi a carico di enti e associazioni non ha senso.

Altro era lo spirito e la lettera delle mozioni parlamentari: la contrapposizione era stabilita tra spese ed economie complessive, dato che la sanzione giuridica riguarda appunto l'equilibrio complessivo del bilancio, che in partenza già sconta le economie proposte.

Urgenti diventano le modifiche da adottare per quanto riguarda la struttura dei bilanci (per progetti e per programmi). Nelle tabelle dei bilanci dei Dicasteri occorrerà distinguere tra spese consolidate (da confermare) e spese discrezionali (da deliberare) anche per evitare una situazione assurda sotto ogni profilo che vanifica le decisioni del Parlamento proprio in materia di bilancio.

La fase sperimentale non è ancora conclusa, alcuni risultati positivi sono stati acquisiti, altri sono da valutare, una riflessione meno affrettata è necessaria.

Un'altra fase, quella delle riforme istituzionali, può aprirsi e perciò si addensano proposte di modifiche costituzionali in materia di bilancio, di cui occorre tenere conto.

Si propone di introdurre vincoli al potere di spesa del Parlamento, il voto palese, l'ob-

bligo del pareggio del bilancio di parte corrente o di quello strutturale, la predeterminazione dei tempi e dei modi di un obbligatorio processo di rientro dalla situazione debitoria. Forse si creano più problemi di quelli che si vorrebbe risolvere. Comunque, la nostra posizione sulla materia è nota (Commissione Bozzi): conferma dell'indirizzo costituzionale di garanzia di un potere parlamentare di spesa e apposizione di un vincolo molto più stringente nella indicazione e nella ricerca dei mezzi per finanziare le spese.

È fuori discussione che in tutti questi anni il potere reale di spesa è sempre stato saldamente e in modo esclusivo nelle mani del Tesoro e della Banca d'Italia.

Circa l'efficacia delle garanzie costituzionali, non si dimentichi la sentenza della Corte costituzionale del 1966 sulla liceità della copertura di maggiori spese mediante ricorso all'indebitamento.

In sede di bilancio non si può tacere delle responsabilità politiche e costituzionali di coloro che hanno sin qui negato al Parlamento autonomi e autorevoli strumenti di controllo degli oneri delle leggi di spesa e della fattibilità stessa delle leggi, della verifica delle previsioni e degli effetti del bilancio pubblico sull'economia.

Quando il Tesoro presenta il documento di programmazione finanziaria l'economia italiana attraversa una fase ascendente del ciclo ed evolve in modo equilibrato. La situazione internazionale ci favorisce e il processo di disinflazione è accelerato dalla caduta dei costi delle importazioni.

Il miglioramento delle ragioni di scambio ha riequilibrato i conti con l'estero.

I prezzi interni sono frenati (circa tre punti e mezzo) dalla componente esterna, mentre la caduta dei costi energetici beneficia il bilancio dello Stato oltre che i conti delle imprese. La situazione produttiva migliora.

I processi di ristrutturazione hanno frenato i costi e hanno consentito il recupero di produttività e competitività, ma il fenomeno riguarda soprattutto le grandi imprese e non l'insieme del sistema produttivo, delle piccole e medie imprese, oppresse dal peso di alti tassi di interesse e prive di strumenti di sostegno per affrontare la via dell'innovazione e dell'ammodernamento.

Non si registrano quindi effetti positivi nè in termini di allargamento della base produttiva, nè in termini di occupazione.

I positivi risultati registrati dalla bilancia dei pagamenti non segnano però un miglioramento strutturale dal vincolo estero, e in un Paese in cui più aspra è la concorrenza sui mercati internazionali.

Da qui la necessità di una maggiore spinta verso nuovi settori, nuovi spazi produttivi, tecnologie più avanzate, anche per dare vigore ai processi espansivi.

Gli analisti concordano nel ritenere che «una congiunzione di eventi esterni particolarmente favorevoli ha concesso al nostro sistema una insperata occasione di riequilibrio» (ISCO).

È sconcertante che in una simile condizione la politica economica del Governo fatichi a mutare segno, non colga gli elementi di novità e le nuove possibilità.

La manovra del Governo ci è apparsa del tutto inadeguata a perseguire il duplice obiettivo dell'accelerazione dello sviluppo e del risanamento economico e finanziario del Paese.

Il documento con il quale si è anticipata la discussione generale sulla politica di bilancio non prospetta uno sviluppo corrispondente alle possibilità ed è apparso privo dei pur essenziali riferimenti conoscitivi (fase evolutiva del ciclo economico, dati previsionali, ipotesi del fabbisogno) e operativi (contenuti, strumenti e le linee di intervento sui settori nel breve e medio termine).

In carenza di analisi e di proposte, si sono enfatizzate alcune regole astratte, con le quali non si può certo garantire il processo di risanamento della finanza pubblica.

È mancata una analisi aggiornata sulla situazione economica. Sono sei anni che l'indice della produzione industriale è fermo (solo a giugno di questo anno ha raggiunto il livello del 1980), il tasso di disoccupazione è tra i più alti d'Europa, il divario tra Nord e Sud sta crescendo in modo preoccupante; ma le condizioni di maggiore favore derivanti da una congiunzione, forse irripetibile e comunque destinata ad esaurirsi nei suoi effetti, di fenomeni esterni e di ritrovata capacità competitiva da una parte del nostro apparato produttivo, hanno spinto un osser-

vatore prudente, come il Governatore della Banca d'Italia a parlare di «sfida», a porre in concreto la possibilità di tradurre le favorevoli condizioni in una politica economica capace di ampliare la base produttiva, di affrontare i problemi strutturali che limitano lo sviluppo, l'occupazione e il riequilibrio territoriale.

Occorre capire, scriverà Romano Prodi, che la ritirata è finita. Ma chi non ha capito è il Governo che non rivede e non aggiorna la sua politica.

Il dibattito preliminare, svoltosi alla Camera e al Senato, a questo punto fa emergere con tutta chiarezza la contrapposizione, il contrasto, le differenziazioni tra due linee di politica economica e di bilancio.

Quella del Governo attardata su una posizione di sostanziale continuità e quella dell'opposizione di sinistra volta a non far perdere al Paese un'occasione favorevole allo sviluppo.

Il Tesoro ha riproposto una linea essenzialmente basata sul contenimento del rapporto tra spesa pubblica totale e reddito nominale (la spesa in conto capitale rimane costante, mentre cala la quota di spesa corrente) rimanendo costante il prelievo sul reddito nominale. Il che equivale a riproporre, nei fatti, almeno nel breve periodo, una manovra restrittiva.

Una manovra di politica economica che può essere così esplicitata: una politica del cambio attenta a sfruttare la disinflazione mondiale; una politica dei redditi volta a contenere i salari monetari con l'obiettivo di ridurre l'inflazione, ampliare i mercati e indurre a maggiori investimenti privati; una politica monetaria che non ostacoli la discesa dei tassi reali di interesse, stimolando così gli investimenti. La crescita del PIL sarebbe tirata dalla domanda interna per investimenti (grazie alla caduta dei saggi di interesse) e per consumi privati (grazie alla caduta della dinamica dei prezzi). Verrebbe invece ridotta la componente pubblica della domanda.

Il dato caratterizzante di questa linea sta nel creare le condizioni per rendere flessibili i livelli di occupazione e i salari reali.

In questa flessibilità è implicita la tesi centrale su cui si regge tutto l'impianto con-

attuale della politica economica del Governo e cioè che aumenti di occupazione possono essere ottenuti solo con salari reali più bassi. E questo a prescindere dalla domanda interna ed estera (v.: R. Artoni).

Alti margini di profitto, prima che risultato di un processo di efficiente utilizzo dei fattori produttivi, si configurano come condizione data, da cui può originare un impulso agli investimenti. Che poi, in concreto è avvenuto e sta avvenendo, invece di assistere all'auspicato circolo virtuoso, i margini di profitto sono serviti per conquistare società, banche, imprese e non invece ad allargare la base produttiva, l'occupazione, non sembra aver prodotto alcun ripensamento nell'analisi e nel comportamento del Governo.

E così, anche per l'occupazione e i salari, nonostante l'alto numero dei disoccupati, vi sono nel sistema resistenze alla flessibilità dell'una e dell'altra variabile, perchè lo stato sociale, con la sua protezione, fa argine, aiuta a resistere.

E allora si rimette in discussione lo stato sociale, i diritti di cittadinanza e le ragioni della stessa solidarietà umana e sociale. Darwinismo sociale, secondo l'efficace espressione di un autorevole esponente del partito democratico USA.

Naturalmente la riduzione dell'intervento dello Stato nella sfera sociale ed economica è diversamente motivata; sarebbe imposta, si dice, dalle esigenze del finanziamento del settore pubblico. Preoccupazioni che sono da sempre anche nostre. Ma è necessario distinguere, precisare, altrimenti rimane solo il volto di una volontà restauratrice fondata sui presupposti di un «reaganismo» domestico ormai alle corde e nella sua ispirazione «ideologica» e nella verifica dei risultati ottenuti.

Se il Tesoro pensa che l'alto livello dei tassi di interesse del debito pubblico dipenda dal solo fabbisogno primario, e se ritiene che la riduzione di questo aggregato è condizione principale per la ripresa produttiva, allora ci si pone, come in realtà è accaduto, in una condizione di attesa, prigionieri di una politica monetaria e fiscale con alti tassi di interesse e con una inadeguata politica di bilancio. Ciò spiega la scarsa reattività dimo-

strata di fronte alle migliorate ragioni di scambio, di fronte a una situazione nuova di eccezionale portata: ha prevalso ancora una mentalità deflattiva.

Non si è saputo indicare con tempestività, nè programmare con coraggio una politica di investimenti, indispensabile per accelerare il processo di sviluppo della nostra economia.

È stato essenzialmente questo il problema messo in luce nel dibattito preliminare da parte del Gruppo del PCI e a rappresentare il punto di maggiore divisione all'interno della maggioranza e di più alto contrasto dell'opposizione con il Governo.

Le nostre proposte che, nel loro complesso, definiscono le linee di un vero e proprio piano a medio termine vanno in ben altra direzione.

Qui basterà ricordare l'essenziale:

1) abbiamo prospettato la necessità, l'urgenza e la concreta possibilità di elevare il tasso di crescita del PIL a un livello prossimo al 4 per cento, senza di che la disoccupazione non può ridursi e così il divario Nord-Sud;

2) la quota degli investimenti privati e pubblici nel PIL, giunta ai suoi minimi storici, deve perciò crescere, in maniera rapida, considerevole, efficace, mirando a selettive politiche strutturali e infrastrutturali, per stimolare l'efficienza complessiva del sistema economico. Prioritarie ci appaiono le questioni del riequilibrio della base produttiva fra Nord e Sud; la propulsione di settori delle cui produzioni siamo dipendenti dall'estero (settori nuovi, tecnologie avanzate, energetico, agro-alimentare); la modernizzazione delle reti infrastrutturali; il risanamento dell'ambiente naturale e dei grandi sistemi urbani; lo sviluppo e il rinnovamento della scuola e della ricerca; la riqualificazione e l'estensione dei servizi sociali;

3) il bilancio dello Stato deve quindi recuperare il suo carattere di stimolo e di programmazione dello sviluppo, abbandonando la linea liberal-conservatrice che lo ha trasformato in uno strumento per il controllo finanziario centralizzato dell'economia. Urge dunque recuperare il bilancio alle sue funzioni di riqualificazione, riallocazione, ridistribuzione delle risorse pubbliche. Ciò signi-

fica utilizzare le capacità del bilancio pubblico di orientare anche le risorse private, di mobilitarle con appropriati interventi ai fini di una politica di sviluppo;

4) noi riteniamo possibile perseguire contemporaneamente l'obiettivo di risanamento della finanza pubblica eliminando, nel medio periodo, il disavanzo di parte corrente, compresi gli interessi sul debito pubblico, contestualmente operando un profondo riequilibrio delle spese correnti e della politica tributaria e contributiva;

5) di fronte a un fittizio impegno a mantenere inalterata la pressione fiscale, a una sostanziale rinuncia a introdurre modifiche nel sistema tributario, a uno svuotamento degli impegni assunti con il sindacato, siamo stati l'unica forza politica che ha contrapposto una linea chiara e coerente. Con disegni di legge e proposte emendative, la nostra linea tende a non far crescere effettivamente il peso fiscale, a realizzare una redistribuzione che garantisca una maggiore equità e a finalizzare le risorse allo sviluppo delle attività produttive.

Abbiamo proposto: l'estensione della base imponibile dell'IRPEF eliminando trattamenti di privilegio, oggi goduti da reddito di capitale e catastale, e contestuale riduzione delle aliquote; una razionalizzazione del trattamento dei rendimenti dei redditi da capitale; una imposta ordinaria sui valori patrimoniali ad aliquota modesta e una revisione dell'INVIM e ILOR sugli immobili. Abbiamo inoltre proposto la trasformazione dell'attuale sistema contributivo che penalizza l'occupazione; la fiscalizzazione degli oneri sociali per il finanziamento del servizio sanitario nazionale;

6) la spesa corrente deve essere profondamente riqualificata. E per procedere in questo senso occorre individuare con precisione le varie aree di spreco e di inefficienza, adottando criteri e strumenti atti a valutare il grado di efficienza e di efficacia della spesa sul sistema economico nel suo complesso e prevedere verifiche sistematiche.

La selezione della spesa corrente richiede un'analisi attenta della sua struttura reale, per individuare ciò che può essere contenuto (interventi in aree di crisi in via di supera-

mento, sia in campo produttivo che sociale), da ciò che deve essere riqualificato (previdenza sanità, eccetera).

La stessa analisi deve riguardare anche le cosiddette spese fiscali (agevolazioni, esenzioni, eccetera): si tratta di minori entrate per lo Stato, spesso indicizzate, che non essendo iscritte nel bilancio (in altri paesi ciò non avviene) sono protette contro ogni revisione.

Ma è certo che il nodo centrale è rappresentato dal problema della Pubblica amministrazione; la sua efficienza, la sua capacità di gestione condiziona la quantità e la qualità della spesa corrente;

7) una così complessa linea di risanamento e di sviluppo richiede anche una forte iniziativa italiana in campo comunitario per sollecitare l'adozione di politiche economiche più espansive e più coordinate.

Dai documenti presentati dal Governo si trae la conclusione che il punto più qualificante della manovra che caratterizza il bilancio e la legge finanziaria del 1987 è ancora una volta l'approvazione di un tetto al disavanzo del settore statale.

Un obiettivo da perseguire viene posto come condizione pregiudiziale. La logica viene rovesciata e l'asse della decisione di bilancio viene spostato. La qualità e l'intensità delle misure di politica economica, gli interventi gestionali, legislativi necessari al risanamento e allo sviluppo non sono più l'oggetto principale delle decisioni ma solo elementi subordinati, derivati.

È già stato riconosciuto che la stessa fissazione di un tetto è procedimento economicamente scorretto, suggerisce valutazioni e comportamenti destabilizzanti; si fa carico alla finanza pubblica delle conseguenze derivanti da una evoluzione degli aggregati economici, che ha origine da fattori diversi, interni e internazionali.

Si è spinti ad adottare provvedimenti ad effetto immediato, si operano trasferimenti ad esercizi successivi, non si pagano i debiti, si sottovalutano le conseguenze sul medio periodo, comportamenti già sperimentati e criticati (v.: Camera dei deputati, Indagine sull'indebitamento pubblico).

Questa volta il Tesoro ha accompagnato il tetto del fabbisogno con un piano di rientro pluriennale.

In vari momenti e in sedi diverse, analoghi piani di rientro sono stati presentati. E tuttavia, pur nella loro differenziazione tecnica, questi piani si scontrano tutti con un nodo essenziale: la dipendenza dei saldi pubblici da fattori nati al di fuori della finanza pubblica. Da qui l'impossibilità a prestabilire i tempi, la tendenza ad irrigidire i concreti comportamenti, la difficoltà a valutare a priori le misure da adottare quando si manifestano scostamenti (in positivo o in negativo) del quadro di riferimento. Stupisce che in Italia non vengano predisposti alcuni indicatori fiscali (bilancio di pieno impiego, bilancio neutrale rispetto al ciclo, bilancio strutturale) che possono consentire una valutazione degli effetti della finanza pubblica sul livello delle attività economiche e possono fornire una guida alla gestione della politica di bilancio (v.: Ceriani-Di Majo).

Per queste ragioni, nel dibattito alla Camera è stato giustamente chiesto al Governo di non far molto conto sui programmi di rientro, inattuabili in concreto, e di incominciare a ragionare in termini economici corretti, vale a dire in termini di disavanzo strutturale del bilancio pubblico italiano (v.: Visco). La richiesta di predisporre, anche in Italia, un bilancio strutturale corretto cioè per l'inflazione e per l'andamento del ciclo economico e che tenga conto esplicitamente del vincolo esterno, è stata già tecnicamente motivata (v.: R.S. Masera). Ed è proposta da condividere. Il disavanzo strutturale, secondo Visco, si aggirerebbe intorno al 3 per cento. Un dato da verificare, certo, ma che indica con maggior precisione la spinta reale esercitata sulla domanda dalla politica di bilancio.

Impostato così il problema, la gravità della situazione non viene sottovalutata ma le misure di politica economica finanziaria e di bilancio da adottarsi non avranno ragione di collegarsi ad astratti piani di rientro, ma deriveranno più propriamente la loro giustificazione dal costante riferimento agli andamenti del quadro economico e sociale del Paese.

Un assetto della finanza pubblica strutturalmente in equilibrio non può essere ottenuto al di fuori della necessaria opera di risanamento e sviluppo della struttura produttiva del paese.

Ciò rende necessario associare alla politica di bilancio un preciso programma di interventi a breve, a medio e a lungo termine.

Da qui l'emergere di una questione di grande rilievo istituzionale e programmatico.

È noto che, per prassi, la legge finanziaria, può coprire le nuove e maggiori spese solo entro i limiti del tetto posto al ricorso al mercato finanziario ma — afferma e ribadisce la Corte dei conti (udienza conoscitiva 7 ottobre 1986) — a patto che i finanziamenti o le nuove spese siano rigorosamente annuali: se si supera l'esercizio, torna ad avere pieno vigore il vincolo dell'articolo 81, quarto comma (obbligo di copertura). In queste condizioni, una proposta programmatica di vasto respiro, non può essere contenuta nella legge finanziaria, ma manca anche lo strumento atto a far assumere decisioni per investimenti pluriennali e per verificarne le compatibilità.

Ci si interroga se all'origine della riforma del 1978 non stava forse il tentativo di impiegare il bilancio anche come strumento di programmazione a medio termine (v.: Pedone). E si risponde che in realtà più che non essere in grado di predisporlo, non lo si vuole predisporre, per evidenti ragioni di non porsi limiti (M. S. Giannini).

Privata del bilancio pluriennale programmatico, la manovra di bilancio si rinchiude entro aggiustamenti annuali.

Sul piano costituzionale l'assenza del bilancio pluriennale programmatico impedisce un qualunque positivo sbocco a proposte di più vasto respiro. Sul piano politico le proposte programmatiche avanzate nella nostra relazione di minoranza, anche quelle che hanno suscitato apprezzamento e consenso, non hanno potuto trovare la sede per una precisa determinazione.

La nuova legge finanziaria viene elaborata rispettando le note regole: una previsione del fabbisogno pari a 100 mila miliardi; un aumento del 4 per cento delle spese correnti e del 7,5 per cento delle spese in conto capita-

le; il mantenimento della attuale pressione fiscale.

L'obiettivo del tetto del disavanzo viene elaborato con il supporto di importanti esercizi di simulazione, ma nessuno di essi, per ammissione degli stessi autori, è in grado di determinare un saldo di bilancio.

Si aggiunga che il Parlamento non è il destinatario di tali previsioni, nè è stato messo in grado di predisporre di proprie, e che neppure formalmente è chiamato ad approvare un saldo che non appartiene al bilancio dello Stato.

Basterà aggiungere come non si sia mai chiaramente compreso in base a quale criterio e a quale quadro di riferimento tale obiettivo venga fissato (v.: L. S. Spaventa).

Mentre invece il fabbisogno netto, in termini di cassa, previsto nel bilancio '87 è fissato in 163 mila miliardi.

Dunque, per raggiungere l'obiettivo, tra competenza, cassa, tesoreria, è necessaria una manovra riduttiva di 63.000 miliardi: il doppio di quella del 1986. Secondo la Banca d'Italia la riduzione di 16.000 miliardi, nel 1986, si è avuta grazie a una complessa manovra fiscale, contributiva, tariffaria e finanziaria. Una parte delle misure adottate non ha avuto però effetti sui tassi di crescita della spesa.

Nel 1987, in sede di «finanziaria», non sono state presentate le annunciate misure di contenimento a 2.600 miliardi. Il Governo ha preferito rinviare ogni decisione, confidando nel controllo della gestione, soprattutto delle entrate.

È legittimo domandarsi per quali vie potrà essere sanato un differenziale di 63.000 miliardi, tanto più che sino ad ora non è stata data alcuna persuasiva risposta.

Le misure di contenimento degli scorsi anni sono consistite in aumenti di entrata piuttosto che in riduzione di spesa. Probabilmente si pensa che le entrate sono sottostimate o che sia possibile un forte recupero dei residui attivi (40.000 miliardi).

È difficile invece capire quale contributo al contenimento o piuttosto alla crescita del disavanzo potrà venire dalla spesa corrente.

È opinione diffusa che la spesa per il rinnovo dei contratti dei dipendenti statali, del-

la scuola, del settore sanitario, sia sottovalutata.

In assenza di misure specifiche di contenimento è assai improbabile che i livelli di crescita rimangano entro il tetto del 4 per cento come l'esperienza insegna.

Intanto rispetto alle previsioni del 1986, le spese correnti aumentano del 12,3 per cento (da 215.000 e 241.461 miliardi). Un aumento a dir poco sconvolgente, che tutti gli espedienti contabili non riescono a rettificare.

E poi, quest'anno, le autorizzazioni di cassa ignorano l'esistenza di almeno 20.000 miliardi di residui: ciò equivale a una sottostima di almeno 7-8.000 miliardi.

Si aggiunga infine che la gestione dei fondi speciali del bilancio al 30 settembre 1986 ha integrato solo il 30 per cento degli accantonamenti mentre il Governo non ha presentato i 40 disegni di legge che pure aveva preannunciato. Gli accantonamenti complessivi del 1987 sono pari al 12,30 per cento delle spese finali (48.421 miliardi): è facile quindi intuire come slittamenti, o mancati utilizzi, possono provocare mutamenti degli equilibri dell'ordine di 5-8.000 miliardi, da un esercizio all'altro.

Il potenziale espansivo della spesa corrente non può non destare preoccupazione, tanto più se sottovalutata, perchè la salvaguardia del saldo netto si traduce in una riduzione degli investimenti.

Si riconferma una tendenza a cercare una compensazione tra spese correnti che superano gli obiettivi, e un contenimento della spesa per investimenti in termini di cassa.

Per questi ultimi il tasso di crescita in termini di cassa per il 1987 è pari allo zero per cento mentre il termine di competenza è pari al 7 per cento.

La legge finanziaria mentre provvede, oltre al piano dei trasporti, a una serie di rifinanziamenti in gran parte dovuti, opera una riduzione seria di 6.280 miliardi delle spese pluriennali, (di cui 4.000 per il Mezzogiorno e 1.000 per le opere di grande viabilità).

Un altro dato preoccupante, su cui riflette riguarda l'abnorme crescita del coefficiente adottato per determinare la capacità di realizzazione della spesa in conto capitale.

Esso è fatto crescere di 8 punti rispetto agli anni precedenti; ciò può significare o che si prevede un rapido e radicale mutamento dei tempi e delle procedure di spesa o che si predeterminano 7-8.000 miliardi di maggiori residui.

La Camera sotto lo stimolo critico dell'opposizione di sinistra, ha corretto le iniziali proposte del Governo, in due direzioni. La prima spostando investimenti dal fondo speciale all'articolato, con il risultato di rendere subito utilizzabile il fondo. La seconda direzione accrescendo gli stanziamenti degli anni 1988 e 1989.

Per valutare il significato concreto della decisione occorre tener presente che nella gestione del bilancio pluriennale le spese in conto capitale sono soggette ad una variabilità impressionante rispetto alle previsioni iniziali (divaricazione del più 63 per cento nel 1981; meno 18 per cento nel 1982). La spiegazione sta nel fatto che mentre i vincoli e le previsioni sono molto fragili il potere correttivo dell'Esecutivo, in sede di revisione annuale, è molto forte.

Si capisce come l'impegno sia essenzialmente politico e le garanzie dipendano dall'importanza attribuita all'investimento pubblico.

Se secondo il Tesoro le simulazioni econometriche effettuate in primavera, valutano positivamente, a certe condizioni, l'espansione degli investimenti pubblici, non si capisce perchè la legge finanziaria non si sia ispirata nè si ispira a questa linea.

Il contrasto è profondo e riguarda i limiti al sostegno da dare allo sviluppo, o meglio ancora al ruolo da assegnare al bilancio statale in una politica di sviluppo.

Proprio in questi giorni l'economista Modigliani ci ha ricordato che tassi di crescita economica intorno al 2,5-3 per cento sono insufficienti ad assorbire la disoccupazione, e che una disoccupazione del 10-12 per cento fa perdere ogni anno ad un paese il 15-20 per cento del suo reddito potenziale, con perdite anche per lo Stato che incassa meno imposte.

E aggiungeva che per innescare uno sviluppo economico più alto dell'attuale, è necessario uno sforzo massiccio, aggiuntivo di

investimenti nell'ordine del 5 per cento del reddito, accompagnato da una adeguata politica dei redditi.

Siamo così giunti al centro della critica, che noi rivolgiamo alla intera manovra di bilancio. Essa non interviene sui nodi strutturali e sulle tendenze che alimentano squilibri storici, tra Nord e Sud, nell'economia e nella società e perciò non è in grado di avviare una politica riformatrice nè di alimentare un processo di modernizzazione del Paese. L'Italia ha bisogno di una rete di grandi servizi, di infrastrutture, di tecnologia, di ricerca e di imprenditorialità per creare le condizioni più favorevoli allo sviluppo e all'allargamento della base produttiva nonchè al riequilibrio del Mezzogiorno.

Manca persino una politica verso importanti settori industriali e produttivi che hanno possibilità di espansione e verso l'imprenditorialità diffusa (artigiani, cooperative, piccole imprese, nuova imprenditorialità nel Sud) che insieme potrebbero rimuovere i vincoli esterni che frenano la crescita del Paese e quindi aumentare l'occupazione.

La discussione svoltasi a settembre ha consentito di mettere in luce ritardi ed errori di analisi nella politica economica del Governo. Nel delineare il quadro di politica economica si sono scontrate due posizioni. Quella del Governo che in sostanza affida alla crescita dell'economia internazionale ed al persistere di fattori positivi di ordine esterno (andamento del dollaro, flessione dei prezzi del petrolio e di alcune materie prime) la speranza di risolvere automaticamente i problemi dell'economia italiana; quella del Gruppo comunista, di carattere alternativo, che ritiene che l'insieme degli strumenti, monetari, fiscali e di bilancio, debbano essere utilizzati tempestivamente ed in modo coordinato per stimolare e qualificare la crescita, recuperare produttività, garantire sviluppo ed occupazione.

Il ritardo nel valutare una congiuntura economicamente favorevole si è aggiunto quindi all'assenza di decisioni tempestive e coraggiose in materia di investimenti pubblici.

Il serrato confronto parlamentare ha fatto successivamente emergere le insufficienze di

una legge finanziaria, oltretutto priva di provvedimenti settoriali e strutturali.

Il tema essenziale della qualità della produttività e della finalizzazione degli investimenti pubblici è stato sostanzialmente eluso dal Governo, mentre al quadro assai ampio ed articolato delle proposte comuniste, che hanno suscitato un largo consenso, è mancata la possibilità di trovare uno sbocco decisionale concreto, in considerazione della carenza persistente di uno strumento istituzionale fondamentale come il bilancio pluriennale e programmatico. La Camera dei deputati ha registrato il ritardo e l'inadeguatezza delle proposte governative ed ha cercato di correggerle. Si tratta tuttavia di correzioni alquanto parziali che non hanno mutato un indirizzo di fondo che permane errato in quanto sottovaluta i problemi economici reali e le condizioni strutturali dello sviluppo.

In Senato si è cercato di mettere in luce tutte le debolezze di un bilancio costruito attorno ad un obiettivo di fabbisogno non credibile, nonchè indirizzato verso un fittizio contenimento della spesa corrente che rischia di comprimere e ridurre proprio nel 1987 la spesa per investimenti.

La precarietà e le divisioni della maggioranza, le incertezze del Governo, l'avvicinarsi della «staffetta» e l'ombra lunga di possibili elezioni anticipate, hanno fatto assumere alla maggioranza, in Senato, una posizione di totale, assoluta chiusura. Una chiusura solo formalmente corretta ma in realtà pesantemente preclusiva sotto il profilo di merito delle materie esaminate e con l'inaccettabile rovesciamento di posizioni procedurali, come il voto anticipato sull'articolo 1, che ingiustamente ledono i diritti di emendabilità del Parlamento.

In queste condizioni il Gruppo del PCI ha prima cercato di suscitare un confronto reale su temi particolarmente delicati (*fiscal drag*, revisione verso il basso della curva delle aliquote fiscali, riforma del finanziamento del servizio sanitario, assunzioni e contratti nel pubblico impiego, interventi a favore del Mezzogiorno) successivamente ha ripresentato una serie di emendamenti per dare concretezza ad una linea di politica economica alternativa rispetto a quella del Governo.

Uno spazio per un costruttivo dialogo parlamentare si è solo intravisto su un paio di temi. La maggioranza per non aprire falle al suo interno si è in sostanza trincerata dietro un rifiuto pregiudiziale a prendere in esame qualsiasi modifica.

La valutazione politica che si può ricavare da questa vicenda è che, in queste condizioni, la legge finanziaria non è stata intesa come uno strumento per una politica ma come uno scoglio da superare perchè urgono altre e più importanti scadenze: la «staffet-

ta», la sopravvivenza del pentapartito, la prospettiva di uno scontro elettorale.

Con proposte di modifiche sostanziali alla «finanziaria», con precisi indirizzi programmatici, con una coerente linea alternativa, il Gruppo comunista ha ricercato e ricerca l'intesa fra tutte le forze riformatrici, democratiche e di sinistra per evitare che sia il Paese a pagare pesantemente i costi della crisi di una politica e del fallimento dell'alleanza pentapartitica.

BOLLINI, *relatore di minoranza*