

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Nn. 1162 e 1163-A/ter

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

(RELATORI: SALVI, CAVAZZUTI, CHERCHI e MANTOVANI)

Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 1994

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1995) (n. 1162)

**presentato dal Ministro del tesoro
di concerto col Ministro del bilancio e della programmazione economica
e col Ministro delle finanze**

approvato dalla Camera dei deputati il 21 novembre 1994

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 23 novembre 1994*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995
e bilancio pluriennale per il triennio 1995-1997 (n. 1163)

**presentato dal Ministro del tesoro
di concerto col Ministro del bilancio e della programmazione economica**

approvato dalla Camera dei deputati il 21 novembre 1994

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 23 novembre 1994*

ONOREVOLI SENATORI. - La discussione che ci accingiamo a fare in quest'Aula sulle proposte del Governo in tema di correzione e controllo della finanza pubblica italiana dovrebbe costituire, a nostro avviso, la «pietra tombale» da porre sul Governo Berlusconi.

Come è noto la predisposizione della «manovra» di finanza pubblica, da sottoporre all'esame del Parlamento, dell'opinione pubblica e dei mercati internazionali, è atto di cui è responsabile soltanto il Governo. Ciò spiega il clima di preoccupata attesa che precede la presentazione della legge finanziaria, del bilancio dello Stato e dei provvedimenti collegati. Per la vastità e la complessità degli interessi coinvolti dai provvedimenti di finanza pubblica il giudizio sulla «finanziaria» coincide, senza possibilità di appello, con il giudizio sul Governo nel suo complesso. In sintesi, si può allora ben dire che, per usare una espressione cara all'onorevole Berlusconi, la presentazione ed il contenuto dei citati documenti costituiscono l'occasione più importante per dimostrare la capacità di ogni Governo di «sapere o non sapere remare».

Il Governo Berlusconi sfiduciato dai mercati

Anticipando un giudizio complessivo possiamo ragionevolmente sostenere che l'esame fatto dal Parlamento, dall'opinione pubblica, dai mercati internazionali mostra con assoluta evidenza che il Governo «non sa remare» e che quando «rema» va pure nella direzione errata.

Approvata la legge finanziaria, senza dover ricorrere all'esercizio provvisorio, riteniamo dunque che il Governo guidato dall'onorevole Berlusconi debba abbandona-

nare la scena politica: troppe sono ormai le aspettative deluse e troppi sono i guasti concreti che l'azione di questo Governo ha fatto nei confronti dell'economia e della società italiana perchè possa rimanere alla guida del paese.

Non è dunque sufficiente l'approvazione della legge finanziaria per evitare che questo Governo continui a generare turbolenze politiche e sociali che sono fonte di gravi incertezze sulle politiche future. Incertezze che nessun paese con un debito pubblico pari al 116-118 per cento del prodotto interno lordo può permettersi se vuole evitare di sprofondare in una crisi finanziaria dagli esiti, politici ed economici, imprevedibili. Occorre dunque che nel più breve tempo possibile il Governo Berlusconi riceva la sfiducia da parte del Parlamento.

La sintesi delle delusioni offerte e dell'incapacità del Governo in carica si riassume, come sempre e ovunque nel caso di mercati aperti e con libera circolazione delle merci e dei capitali, nell'andamento dei tassi di interesse. La dinamica di questi, infatti, costituisce il risultato del continuo monitoraggio (vero e proprio esame quotidiano) che gli operatori fanno dell'azione e delle intenzioni del Governo; della sua credibilità e determinazione nell'affrontare il risanamento della finanza pubblica; della sua capacità di garantire la pace sociale necessaria per consentire la continua discesa dell'inflazione; della sua rispettabilità internazionale spesso giudicata con il metro delle «qualità» del suo *premier*; della capacità di quest'ultimo di saper distinguere tra interessi privati ed interessi collettivi; di saper dunque affrontare con decisione, rapidità ed in modo trasparente il tema del conflitto di interessi.

Come si dilapida un'eredità

Come è noto il Governo Berlusconi ha ereditato una situazione economica in cui il debito pubblico era assai elevato, ma i tassi di interesse stavano decrescendo insieme all'inflazione. Data la dimensione dello stock del debito va rammentato che ogni punto di tasso di interesse sui titoli del debito comporta una spesa di circa 18.000 miliardi di lire in ragione d'anno; adottare dunque politiche economiche e sociali che consentano, per via di mercato, nuove riduzioni dei tassi di interesse è una delle vie principali per giungere rapidamente alla stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

Invece, dall'insediamento del Governo Berlusconi i tassi di interesse hanno ripreso a crescere sia in termini nominali che in termini reali. Sul finire del 1993 il tasso sui BOT a tre mesi era pari ad 8,7 per cento oggi è il 9,2 per cento; quello sui BTP era al 9,3 per cento oggi è al 11,6 per cento; quello sui CCT era al 9,5 per cento oggi è al 11,4 per cento. Le aspettative degli operatori sono dunque decisamente orientate nel senso di un aumento dei tassi nominali di interesse. Anche il livello del costo medio del debito pubblico è stato in notevole discesa dalla seconda metà del 1993 ai primi mesi del 1994, ma in decisa salita dalla primavera del 1994, trascinato verso l'alto dal Governo Berlusconi.

Dal canto suo, la crescita in termini reali dei tassi sul debito pubblico costituisce la condizione tecnica che rende impossibile la stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto. Anche ciò alimenta le aspettative di crescita dei tassi di interesse. Aspettative che, purtroppo, il Governo non è ancora riuscito a riorientare verso il basso.

Anche i differenziali tra i rendimenti italiani e quelli internazionali stanno aumentando e ciò si combina con lo scivolamento del cambio. Nel caso della Germania il differenziale tra i tassi italiani e quelli tedeschi (titoli a dieci anni) è passato dal 2,5 nella primavera di quest'anno ad oltre il 4,5 di questi giorni. Si tratta di un vero e

proprio «indicatore di sfiducia» che sta a significare che i mercati interni ed internazionali hanno incorporato le difficoltà della coalizione governativa a trovare una sua chiara e precisa identità nel perseguire gli obiettivi economici e, soprattutto, hanno percepito che è troppo breve l'orizzonte (quello dato dall'accordo sulle pensioni che, paradossalmente, conferma che il Governo ha un orizzonte di soli sei mesi) entro il quale la coalizione si è mossa nel definire la politica di bilancio per il prossimo anno con i documenti che ci apprestiamo a discutere. Ciò è anche confermato dal fatto che l'aumento del differenziale fra i tassi italiani e, soprattutto, quelli tedeschi procede per inpendente, connesse a notizie non scontate e non anticipate dal mercato e, comunque, a questo sgradite. Notizie che quasi sempre riguardano accadimenti politici che fanno dubitare della volontà di attuare le politiche economiche necessarie al risanamento finanziario.

In assenza di un orizzonte di medio e lungo periodo che il Governo dell'onorevole Berlusconi non ha saputo darsi, tutti hanno ormai percepito che l'attuale Governo è pronto a rispondere solo di fronte ad una qualche emergenza finanziaria innescata da un ulteriore aumento dei tassi di interesse o da una inattesa crescita dei prezzi. Ciò mantiene il sistema politico in una continua situazione di instabilità che si riflette, a sua volta, sui tassi di interesse.

Dall'estero guardano con preoccupazione le indecisioni del Governo in tema di partecipazione all'Europa, anche per quanto riguarda il rientro dell'Italia negli accordi di cambio ed il rispetto del trattato di Maastricht.

Nel caso dell'Italia, si deve riconoscere che la svalutazione e la fuoriuscita dagli accordi è stato il punto terminale di un processo di dissipazione che ha radici lontane oltre a mostrare un non invidiabile elenco di occasioni mancate. Rimuovere rapidamente proprio quelle condizioni interne (risanamento della finanza pubblica ed ulteriore contenimento dell'inflazione) che hanno innescato la speculazione contro la nostra moneta è dunque la precondizio-

ne per dare credibilità ad una rinnovata richiesta di rientro negli accordi di cambio. Credibilità che, anche proiettata in avanti nel medio periodo, deve apparire assoluta in quanto tale rientro, vale la pena di ricordarlo, non dipende da una decisione unilaterale dell'Italia, ma dal consenso che verrà dagli altri *partner* comunitari. Tale rientro non potrà dunque avvenire prima della riconquista di una piena credibilità internazionale da parte dell'Italia.

Sulla scena internazionale la credibilità dei governi è tanto difficile da raggiungere quanto facile da perdere. A nostro avviso, per il futuro, la credibilità dell'Italia dipende crucialmente da come si intrecciano i problemi dell'inflazione con quelli dei tassi di interesse e da come questi interagiscono con quelli relativi alla finanza pubblica, alla stabilizzazione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo, alla crescita reale del prodotto stesso.

Alla conquista di tale credibilità avrebbe dovuto dare un contributo importante la predisposizione dei documenti finanziari per il triennio 1995-97. Ma, come possiamo notare quotidianamente sulla stampa internazionale, tale contributo è colposamente mancato.

Prospettive per l'integrazione europea

Alcuni dati illustrano la situazione italiana ed i problemi da risolvere prima di chiedere il rientro negli accordi di cambio.

È ragionevole ritenere che la fase di crescita economica, che già si annuncia assai forte, sarà duratura. La disinflazione sembra avere assunto caratteri strutturali nel settore dei servizi privati, mentre appaiono migliorate le condizioni di profittabilità del settore industriale. La ricomposizione della domanda italiana, da interna verso l'estero, non pare annullata dalla ripresa in atto. Da ciò consegue il consolidarsi dell'avanzo di conto corrente estero.

L'attuale fase di espansione è dunque più rapida del previsto e, come detto, si differenzia da analoghe fasi di ripresa (come quella degli anni Ottanta) nella espansione

delle componenti della domanda interna. Rispetto alla fase di ripresa precedente la dinamica dei consumi delle famiglie tende ad essere più moderata, mentre dovrebbe diventare più sostenuta quella degli investimenti.

Si deve ora evitare quello che venne fatto negli anni Ottanta: non si colse la fase di ripresa dell'economia per risanare in via stabile la finanza pubblica. Cogliere infatti la fase di sviluppo per risanare la finanza pubblica è l'occasione per essere credibile nella richiesta del rientro negli accordi di cambio.

Si deve allora ricordare che il punto che maggiormente differenzia l'Italia dagli altri *partner* comunitari è dato dal problema irrisolto della stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno. Tale rapporto è del 116 per cento in Italia, del 60 per cento in Germania ed in Francia, del 75 per cento in Spagna, di poco più del 50 per cento nel Regno Unito. Tale problema concorre, in Italia, a mantenere elevato il differenziale dei tassi italiani con quelli prevalenti negli altri paesi comunitari.

Al netto della spesa per interessi passivi, le condizioni della nostra finanza pubblica non differiscono troppo da quelle prevalenti negli altri paesi comunitari. La pressione fiscale e contributiva è nella media europea (circa il 42 per cento del PIL), o forse leggermente superiore. Ma intanto il problema italiano è dato dalla dimensione patologica dell'evasione e dell'elusione fiscale (circa 150 mila miliardi di lire l'anno), incoraggiate dai periodici condoni e dal costante rinvio di una seria riforma fiscale. La spesa pubblica al netto degli interessi passivi è anch'essa nella media europea (circa il 44 per cento del PIL). La spesa per interessi passivi è invece più che doppia rispetto ad altri paesi comunitari (10-11 per cento in Italia, 3,7-3,9 per cento in Francia e Germania, 3,2 per cento nel Regno Unito).

Va anche ricordato che il «fabbisogno primario» del settore statale (quello al netto degli interessi passivi) è ormai positivo per un valore nell'intorno dell'1-2 per cento del PIL. Rimane negativo il disavanzo corrente

delle amministrazioni pubbliche per un valore nell'intorno del 5,5 per cento del PIL.

Che l'obiettivo finale di quella politica economica che vuole portare l'Italia stabilmente in Europa sia quello di giungere all'azzeramento del disavanzo corrente non può essere posto in dubbio. Che ciò sia realizzabile anche nel breve periodo è altrettanto dubbio. Il rischio è quello di adottare politiche di bilancio talmente restrittive da non assecondare la ripresa economica in atto. L'obiettivo intermedio da raggiungere è dunque quello della stabilizzazione del rapporto tra *stock* del debito e prodotto interno lordo. A tal fine, anche la dimensione correttiva degli andamenti tendenziali della finanza pubblica impostata dal Governo in carica, non appare ancora sufficiente a raggiungere tale obiettivo.

Da questi pochi dati emerge con assoluta chiarezza che insieme con una rigorosa riforma fiscale occorre una seria azione per «governare» la spesa pubblica e, in particolare, insieme alla spesa previdenziale ed assistenziale, quella per interessi passivi. Dato infatti lo *stock* di debito pubblico, un punto di tasso di interesse equivale ormai ad un punto di pressione tributaria: circa 18.000 miliardi.

L'accordo Governo-sindacati che ha portato allo stralcio della parte previdenziale si muove nella direzione di consentire di adottare con rapidità, nei primi mesi del prossimo anno, una robusta riforma del sistema previdenziale ed assistenziale: anche al fine di porre sotto controllo tali spese.

Ben sappiamo che i tassi di interesse non si governano con i decreti-legge (sarebbe la tragedia finanziaria per il nostro paese) e temiamo che qualcuno rispolveri antichi armamentari di gestione amministrativa del debito pubblico (sarebbe il definitivo allontanamento dall'Europa). Le voci di «consolidamento» o «ripudio» del debito pubblico sono veri e propri atti di criminalità economica che accrescono il «rischio Italia» e fanno chiedere maggiori tassi di interesse per compensare tale rischio.

Il controllo dei tassi di interesse deve dunque essere il risultato di un complesso di azioni di politica economica che, per via di mercato, riducano tali tassi.

Politica dei redditi e «inflazione zero»

La condizione essenziale per giungere ad una stabile riduzione dei tassi coincide con l'adozione di una politica dei redditi nel senso qui di seguito delineato.

Nel caso dell'Italia, ai fini della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, la politica da adottare è quella che assegna alla politica dei redditi il compito della stabilizzazione monetaria in funzione della riduzione dei saggi di interesse reali. In questa impostazione la politica dei redditi non è dunque funzionale al raggiungimento degli obiettivi di distribuzione del reddito tra salari e profitti, bensì al controllo della crescita stabile e moderata del reddito nazionale monetario.

È ovvio che le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori sono i soggetti principali di tale politica, ma il loro obiettivo non è quello della distribuzione del reddito, ma quello dell'«inflazione zero».

Importantissimo diviene allora anche il ruolo del Governo. Corollario, infatti, di questa impostazione è quello per cui alla politica fiscale, a quella dei servizi collettivi, a quella della contendibilità degli assetti proprietari, deve essere assegnato il compito di raggiungere gli obiettivi della più equa distribuzione del reddito e della proprietà e quello della tutela del livello del benessere familiare. Ed è questo il compito principale che le autorità di governo devono cercare di perseguire nel contesto di «inflazione zero» garantito dagli accordi tra le cosiddette parti sociali.

In sintesi, perchè tale politica dei redditi abbia successo occorre che le cosiddette parti sociali si accordino su di un livello «accettabile» di inflazione e che rinuncino alla redistribuzione dei redditi e delle proprietà affidata all'inflazione. Ciò è tanto più importante in condizione di cambi flessibili. L'inflazione attesa diviene così il

«numerario» (in sostituzione del cambio fisso) a cui agganciare i calcoli economici dei diversi operatori.

Il Governo, in questo caso, deve garantire, tramite il bilancio pubblico, una equa distribuzione dei redditi una volta assolte le imposte e goduti i benefici della spesa pubblica. Ma è proprio questa garanzia che il Governo Berlusconi non ha saputo o voluto dare.

Impostare correttamente una politica dei redditi, il cui prerequisito è la pace sociale, appare ancora la via principale per ridurre l'onere del debito pubblico, per giungere il più rapidamente possibile alla sua stabilizzazione in rapporto al prodotto, per non rendere il contribuente «schiavo» dei portatori di titoli.

Torna, infatti, alla mente il monito di Keynes contenuto ne «La riforma monetaria» del 1923 nella traduzione di Piero Sraffa: «quando gli obblighi contrattuali dello Stato, assorbono una proporzione esorbitante del reddito nazionale... in nessuna società antica o moderna, gli elementi attivi e produttivi acconsentiranno mai a cedere alla classe dei *rentiers* o portatori di obbligazioni più di una certa proporzione del frutto del loro lavoro... Nè si può tollerare permanentemente che... questo fatto renda il contribuente schiavo del portatore di titoli» (pagine 53-55).

Percorrere questa via richiede anche un'altra condizione: quella dell'autonomia della nostra Banca centrale nel perseguire obiettivi di politica monetaria antinflazionistica. Infatti, in presenza di un fabbisogno primario positivo, l'impatto sociale delle politiche adottate può farsi gravoso per le parti sociali chiamate a sostenere l'onere dell'aggiustamento. Per evitare tali difficoltà possono nascere tentazioni di imboccare scorciatoie che non garantirebbero i creditori dello Stato. La piena autonomia della Banca centrale diviene allora un baluardo contro tali tentazioni. Anche per questo essa va dunque difesa. Anche per questo il Governo Berlusconi se ne deve andare.

Infine, la manovra di finanza pubblica impostata dal Governo Berlusconi rischia di far perdere all'economia italiana molti

dei vantaggi associabili alla ripresa economica in atto. Soprattutto, rischia di non garantire che la crescita economica avvenga in un contesto non inflazionistico.

Invero, se le misure predisposte dal Governo da un lato premiano i contribuenti che sono stati infedeli con il fisco e, dall'altro lato, proseguono nell'abitudine di considerare il sistema pensionistico uno strumento di politica finanziaria che può essere manovrato ogni anno, non possono che indebolirsi progressivamente sia la fiducia ed il consenso dei cittadini sui sistemi previdenziali obbligatori, sia la propensione (già così modesta) alla fedeltà fiscale. Ciò non può che determinare fenomeni di rivolta fiscale e di conflitti sul mercato del lavoro in grado di annullare qualunque altra azione di politica dei redditi (come l'accordo sindacale del 1993) diretta a garantire la crescita economica senza inflazione.

L'accordo Governo-sindacati

Se la manovra economica esce migliorata dall'esame nelle Commissioni del Senato lo si deve essenzialmente alle misure che recepiscono l'accordo intervenuto tra Governo e organizzazioni sindacali in materia pensionistica e sui temi della politica del lavoro e del Mezzogiorno.

Il Governo aveva di fronte a sé due strade: quella di continuare su una linea di sordità e di contrapposizione verso le organizzazioni sindacali e il forte movimento che ne sosteneva le proposte, e quello di mutare rotta, riprendendo il dialogo con una reale disponibilità a modificare le sue posizioni.

Sulla prima strada avrebbe incontrato un irriducibile crescente contestazione nel paese ed anche nel Parlamento con la possibilità che le sue scelte fossero comunque modificate dal Senato in un clima di tensione che si sarebbe certamente ripercosso sul comportamento degli operatori finanziari, e quindi, indirettamente, sulla finanza pubblica; e disperdendo così i risultati degli accordi con le parti sociali

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sottoscritti dai Governi Amato e Ciampi che sono stati la chiave di volta per la riduzione del tasso d'inflazione e per la riconquistata nostra competitività internazionale.

Per fortuna del paese, il Governo ha scelto la seconda strada, saggiamente dimenticando qualche roboante proclama di insensibilità alla mobilitazione dei lavoratori e dei pensionati.

Forse due mesi di contrapposizione avrebbero potuto essere evitati se fin dall'inizio si fosse scelta questa strada e il Governo non avesse preteso di riconquistare una credibilità perduta in materia di risanamento della finanza pubblica colpendo i redditi dei pensionati attraverso le modifiche alle norme sulle indicizzazioni e le aspettative dei lavoratori vicini alle pensioni con il blocco dei pensionamenti e le penalizzazioni immediate delle pensioni di anzianità e addirittura irridendo le organizzazioni sindacali nel momento in cui tagliava i fondi per la restituzione del *fiscal drag*; proprio quando i salari monetari crescono ad un tasso di 2 punti inferiore a quello dell'inflazione e nel momento in cui con l'altra mano concedeva sconti e agevolazioni discutibili, in parte inaccettabili, per violazione di legge o inadempienze in materia edilizia e tributaria.

La combinazione di queste misure, più ancora che il contenuto di ciascuna di esse, ha suscitato una forte e diffusa convinzione che l'equità sociale non fosse un valore e forse neanche una preoccupazione per questo Governo, riducendone ulteriormente il credito e il consenso, accentuando le divisioni al suo interno e ponendolo sulla soglia della dissoluzione.

Nelle condizioni date, era indispensabile un rinvio alla discussione e approvazione di una riforma generale dei sistemi previdenziali. Qualcuno ha manifestato preoccupazioni per un rinvio che potrebbe tradursi in uno stallo e in un aumento dei contributi che peserebbero sul costo del lavoro. Sono preoccupazioni condivisibili nella misura in cui le interpretiamo come una sollecitazione a non mancare il termine del 30 giugno per l'approvazione della riforma e non come una critica al Governo che ha la

stipula di questo accordo tra i non molti titoli di merito.

È importante comprendere che l'attuazione di questo accordo dipende dal Parlamento ed è quindi fondamentale che ciascun gruppo assuma la sua parte di impegno. Per parte nostra ce lo assumiamo in pieno, anzi pensiamo che mancare il termine del 30 giugno, quale che sia il Governo che sarà allora in carica, sarebbe perdere una occasione decisiva per il risanamento e la riforma di un pezzo essenziale del nostro Stato sociale che crei le condizioni per un nuovo stabile patto tra gli individui, le categorie, le generazioni.

La proposta dei Progressisti per la riforma previdenziale

È seguendo questa ispirazione che abbiamo presentato fin d'ora le linee di una nostra proposta di riforma previdenziale.

È una proposta, come molti commentatori hanno già riconosciuto, fortemente innovativa che si propone di porre fine all'intrico di distorsioni, ineguaglianze, privilegi che caratterizza l'attuale normativa e che mette lavoratori e pensionati in posizioni molto differenti, e spesso ingiustificatamente differenti, tra loro a seconda della categoria, dell'età e del momento del pensionamento; un intrico non più sopportabile nel momento in cui da tutti si riconosce che l'attuale normativa non sarebbe compatibile con le mutate tendenze demografiche ed economiche di lungo periodo e che quindi un riequilibrio è necessario; un intrico che però, è bene ribadirlo, non sarebbe stato dipanato con l'approvazione delle proposte avanzate originariamente dal Governo.

La chiave di volta per la costruzione di un sistema equo per tutti è individuata nel nostro progetto che rimane solidamente basato nel sistema a ripartizione, nel collegamento tra il valore della pensione, l'ammontare dei contributi versati e opportunamente rivalutati e la speranza di vita, cioè i dati che entrano, anche se in modo diverso,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nei calcoli delle pensioni basate sul sistema a capitalizzazione.

Si prende cioè quello che c'è di buono nel sistema a capitalizzazione, evitando però ciò che c'è di impraticabile, rischioso, egoistico.

Aver scelto questo sistema di determinazione della pensione consente di sdrammatizzare il problema delle pensioni di anzianità, introducendo un principio di flessibilità nell'età di pensionamento - chi vorrà potrà andare in pensione anche prima di 60, o 65 anni e la sua pensione sarà quella che la sua storia contributiva e la speranza di vita consentirà - e di omogeneità, che non esclude redistribuzioni improntate a principi di solidarietà; anzi le valorizza nel momento in cui le rende trasparenti come differenza tra la pensione contributiva e quella effettivamente percepita.

La nostra proposta non dà un rendimento uguale a tutti, ma favorisce a parità di altre condizioni le carriere meno dinamiche e quindi nella sostanza i redditi più bassi, essendo per noi evidente che il necessario complemento della pensione pubblica obbligatoria sarà una pensione complementare a capitalizzazione che sarà naturalmente alla portata soprattutto di chi per merito, per fortuna, potrà avere uno sviluppo più rapido della carriera.

Molti problemi dovranno ovviamente essere dipanati nel corso del dibattito; noi stessi li stiamo approfondendo. Quale il confine tra spesa previdenziale e spesa sociale e quindi quale la misura in cui il nostro sistema di sicurezza sociale deve essere finanziato dalle imposte, dai contributi o dal risparmio privato? E quale quindi l'aliquota contributiva di equilibrio nel breve e nel lungo periodo? Quale il livello minimo della pensione e del reddito minimo garantito agli anziani? E soprattutto quale regime e quali equilibri nel periodo necessariamente lungo fino al pieno funzionamento del nuovo sistema?

Su questo si svilupperà il dibattito e potranno confrontarsi legittime diversità di opinioni tipiche della dialettica tra destra e sinistra in tutto il mondo avanzato, che rifletteranno diverse concezioni del ruolo

dello Stato e del mercato, dell'individualismo e della solidarietà.

Appare, crediamo, a tutti chiaro come questo dibattito si intrecci con quello della riforma fiscale e questa coincidenza mostra il grande e diremmo storico impegno cui questo Parlamento può, se lo vuole, essere chiamato, quello di ridisegnare il nostro Stato sociale all'insegna dell'equità e dell'efficienza. Sarebbe allora veramente riduttivo se si guardasse alla riforma pensionistica semplicemente come occasione per risparmi nel breve periodo, che non potranno essere comunque particolarmente consistenti.

I risparmi quantificati nel nuovo articolo 12 del disegno di legge collegato al disegno di legge finanziaria vanno realizzati, ma certo non solo e non necessariamente tutti a carico della finanza previdenziale. L'importante è che il nuovo sistema pensionistico realizzi, insieme con taluni risparmi da subito, equilibri accettabili nel medio e lungo periodo e una transizione non traumatica dal vecchio al nuovo.

La spinta che ci ha guidato nell'affrontare il problema della riforma previdenziale è la stessa che ci ha mossi a proporre l'adeguamento immediato e definitivo delle pensioni d'annata, riparando ad un'ingiustizia che si protraeva troppo nel tempo.

Si parla di un buco di 2.600 miliardi o più; da altre attendibili fonti si parla di non più della metà. E in ogni caso solo impropriamente si può parlare di un buco, ma invece del mantenimento al 1995 di un impegno di spese e di un corrispondente aumento di entrate già fissate dalla legge e che il Governo proponeva di spostare entrambi in avanti di un anno.

Se alle disposizioni concernenti il sistema previdenziale, il Parlamento ha già portato sostanziali modificazioni, altri capitoli essenziali mantengono il negativo segno originario (tale è il caso del condono edilizio) o hanno avuto solo parziali e insufficienti correzioni (sanità, Mezzogiorno, politica sociale, istruzione e ricerca scientifica, lavoro e impresa). Su questi argomenti in particolare concentreremo le nostre proposte emendative nel corso del dibattito nell'Aula del Senato.

Sanità

La sanità è stata trattata dal Governo con una ottica distorta e iniqua, basata su priorità di risparmio velleitarie e non rispettose del bisogno di salute dei cittadini; un'ottica vincolistica nei confronti delle regioni, che scarica il peso delle disfunzioni e dei costi su quest'ultime e sui cittadini.

Esemplare il capitolo delle esenzioni, dove è evidente a chiunque la illogicità di configurare un sistema complesso e farraginoso di esenzioni, mai esaustivo rispetto ai bisogni reali, privo di significato dal punto di vista sociale e scientifico, nell'assunto di fondo (esenzione dei cittadini fino ai 6 e sopra i 65 anni); il Governo assesta così un colpo grave all'idea della medicina preventiva, fondamentale nell'età pediatrica, non certo conclusa a 6 anni, e, all'idea della tutela dei soggetti più esposti all'insorgenza di patologie, notoriamente manifestatesi intorno a 60 anni, senza riflettere sui costi sociali ed economici che simili scelte producono nel sistema sanitario e sulla collettività.

Per queste ragioni, pur propendendo per un sistema in cui il godimento dei diritti di tutela della salute sia generalizzato, universalistico e finalmente collegato ad una revisione totale dell'attuale assetto contributivo con una sua completa fiscalizzazione, ci batteremo perchè venga ripristinata l'esenzione tra 10 e 60 anni, perchè il regime oggi vigente venga corretto e allargato agli indigenti.

Vogliamo inoltre abbassare il tetto della franchigia sulle prestazioni specialistiche da 100 a 70 mila lire. I nostri emendamenti, bocciati nella Commissione bilancio del Senato, sottolineando che il Piano sanitario nazionale prevede una quota media *pro capite* per la specialistica di lire 159.500, suggerivano un'alternativa al metodo della franchigia (che realizza una condizione pressochè totale di pagamento per i non esenti); sceglievamo, infatti, di assegnare al cittadino prestazioni gratuite fino a tale quota *pro capite* e, oltre, di attribuire alle regioni la responsabilità di stabilire modalità di accesso e partecipazione alla spesa.

Il Governo ha riprodotto in questa finanziaria una interdizione della responsabilità delle regioni, che ostacola la loro piena assunzione dei poteri e di decisioni di spesa, continuando a dettare, esso, precetti e vincoli in ogni campo.

È questo il senso originario della norma voluta dal Governo sugli ospedali (articolo 3 del disegno di legge collegato) che sottrae la pienezza della potestà riorganizzativa dei presidi ospedalieri alle regioni.

Relativamente alle disposizioni sul pagamento a tariffa di beni e servizi, abbiamo proposto correttivi in grado di aumentare il gettito di risparmio di questa voce di spesa, affidando alle regioni il compito di attivare strumenti e regole di trasparenza per l'acquisto delle forniture (osservatorio prezzi, albo dei fornitori) che andrebbero applicati anche a quelle acquisite in forma diretta o indiretta dal privato convenzionato. Anche qui l'atteggiamento del Governo è stato di chiusura.

Sulla questione farmaci il Governo ha ritenuto che tagli alle imprese, ai farmacisti e ai cittadini in termini di medicinali efficaci gratuiti e con *tickets*, potessero essere contrabbandati con l'idea del farmaco di riferimento.

Auspichiamo che lo stralcio dell'articolo 7 del disegno di legge collegato, da noi voluto insieme ad altre forze politiche e sociali, porti Governo e Parlamento a studiare con tempi e metodi adeguati, strumenti semplici e validi che garantiscano ai cittadini efficacia terapeutica e allo Stato economicità nella negoziazione con le industrie, del volume dei farmaci necessari a tutelare la salute della popolazione.

E, infine, la manovra governativa rivela la sua profonda ingiustizia ed il rischio di riprodurre effetti devastanti sul Servizio sanitario nazionale, soprattutto se si considerino i provvedimenti relativi al fondo sanitario nazionale, ancora una volta sotto-stimato. Su questo punto ci confronteremo con un emendamento che sostiene l'ipotesi di un programma pluriennale di rientro dei disavanzi accumulati (pregresso 1992-1994) predisposto dal Governo e dalla Conferenza Stato-regioni.

Noi abbiamo condotto un confronto politico di merito stando dentro le compatibilità su ogni questione sollevata. Non comprendiamo la *ratio* con cui molte nostre proposte siano state finora respinte. Una sola ragione può avere dettato tale comportamento di chiusura al confronto: fare della sanità pubblica un servizio residuale per i meno abbienti e affidare la salute alle logiche di un mercato selvaggio, in cui la regola dominante sarà che chi più ha, meglio si cura.

Una nuova politica del Mezzogiorno

Al giusto e necessario superamento delle politiche di intervento straordinario non è subentrata una efficace ed adeguata «politica ordinaria». La politica meridionale è stata anzi rimossa e confusa in una generica politica per le aree depresse nella quale viene smarrita la complessità civile, economica e sociale della questione meridionale.

L'Amministrazione è tutt'ora ben lontana dall'aver definito un assetto organizzativo in grado di assicurare funzionalità al nuovo impianto ordinario dell'intervento pubblico; una direzione politica della transizione adeguata all'obiettivo di impiantare e organizzare la politica regionale tenendo conto dei diversi livelli (regionale, nazionale e dell'Unione Europea) che concorrono a definirla. È significativo a questo riguardo l'assenza nel bilancio dello Stato della esplicitazione delle quote delle risorse della spesa ordinaria finalizzata all'obiettivo della coesione economico-sociale nel paese.

La ripresa economica in atto non ha effetti apprezzabili nelle regioni meridionali, dove persistono la stagnazione della produzione e la contrazione degli investimenti.

La disoccupazione ha superato il livello degli anni di crisi più grave della storia della Repubblica, oltrepassando il livello del 25 per cento corrispondente ad un tasso pari a due volte e mezzo quello nel Centro-Nord. La disoccupazione di giovani meridionali con una età di venticinque anni supera il cinquanta per cento con implica-

zioni sociali di lungo periodo assolutamente allarmanti.

In questo contesto il Governo ha espresso una politica di bilancio largamente negativa; questo segno non è stato apprezzabilmente corretto con la proposta emendativa presentata dal Governo, a seguito del recente accordo con i sindacati, pur aumentando, in modo significativo, le autorizzazioni alla contrazione di mutui per investimenti infrastrutturali.

Poniamo innanzitutto l'esigenza di una nuova politica che assuma come obiettivo essenziale la coesione economico-sociale del paese da realizzarsi mediante l'azione ordinaria del Governo e mediante la cooperazione con le regioni, in un quadro che valorizzi il principio di sussidiarietà e la responsabile autonomia delle stesse regioni e nell'ottica di una riforma federalista dello Stato.

Il bilancio dello Stato dovrebbe riflettere questa nuova politica. In particolare è possibile introdurre modificazioni significative ai provvedimenti in discussione per:

a) finalizzare gli investimenti nelle reti di base (trasporti, energia, telecomunicazioni, eccetera), ammodernamento dell'intero sistema nazionale;

b) assegnare risorse adeguate per il cofinanziamento del quadro comunitario di sostegno, per l'incentivazione industriale e l'imprenditoria giovanile;

c) sviluppare il sistema formativo, di ricerca scientifica e innovazione tecnologica;

d) cancellare le disposizioni sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, autentica premessa al ripristino delle gabbie salariali, e discutere un nuovo quadro di agevolazioni con l'Unione Europea.

Piccola e media impresa, artigianato, imprese cooperative

Il Senato ha recentemente approvato a larga maggioranza una mozione che sottolinea la funzione della impresa di minore dimensione nella produzione di beni e di servizi. Si è individuata la necessità di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

provvedimenti a costo zero per il bilancio statale, quali la semplificazione delle procedure amministrative, contabili e fiscali; la trasparenza e l'efficienza nel rapporto con la pubblica amministrazione; la regionalizzazione della più larga parte della politica industriale e il passaggio da una politica di contributi a una politica di servizi. Per quanto attiene questi obiettivi, deve procedersi attraverso provvedimenti diversi da quelli propri della sessione di bilancio.

In questa sede occorre orientare al meglio le risorse disponibili in funzione dell'impresa di minore dimensione, in modo particolare per rafforzare la struttura finanziaria, favorire l'accesso al credito, incentivare l'innovazione, i consorzi e l'orientamento all'esportazione.

Una significativa correzione all'allocazione delle risorse in favore delle piccole e medie imprese può essere conseguita riducendo i notevoli stanziamenti in favore della SACE, la cui politica deve mettere nel conto la necessità che una maggiore quota di rischio venga assunta dagli assicurati.

Non può infine essere passato sotto silenzio il vero e proprio attacco politico all'impresa cooperativa, ancorchè gli aspetti più dirompenti delle iniziali proposte del Governo sono stati parzialmente smussati. Si tratta di un grave segnale verso un settore, costituzionalmente garantito, che ha tanto contribuito alla crescita economica e sociale del paese.

Condono edilizio

Le modificazioni ulteriormente introdotte, su proposta del Governo, al collegato nel corso della discussione in Commissione bilancio, hanno definitivamente chiarito il carattere del provvedimento sul condono edilizio.

Ben al di là del cosiddetto abusivismo di necessità, la sanatoria è stata estesa senza limiti di sorta.

È invece necessario stabilire un limite massimo alla possibilità di legalizzare degli abusi. Tale limite deve essere fissato al livello di 750 metri cubi.

Confermando la critica di fondo sul provvedimento in quanto incentiva la violazione della legalità e disconosce l'autonomia delle regioni, la nostra proposta emendativa è innanzitutto diretta a ripristinare un limite rigoroso all'applicazione del condono. Ove ciò non accadesse, il condono costituirebbe una formidabile incentivazione alla speculazione.

Università e ricerca scientifica

Oltre i tagli delle risorse finanziarie, le disposizioni contenute nel disegno di legge collegato violano il principio di autonomia delle università e delle altre istituzioni scientifiche. La preclusione della possibilità di assunzione del personale qualificato necessario allo sviluppo di programmi da realizzare comunque entro i limiti stabiliti dai propri *budget*, compromette seriamente l'attività scientifica delle università e degli enti di ricerca.

Le nostre proposte modificative sono dirette a ristabilire il riconoscimento dell'autonomia di queste istituzioni nella gestione delle proprie attività nell'ambito del *budget* preassegnato.

Lavoro e politiche sociali

È stata infine riconosciuta anche dal Governo la necessità di congrui finanziamenti per gli ammortizzatori sociali; le risorse andranno, innanzitutto, orientate al sostegno verso i lavori socialmente utili al fine di ricollocare in attività, sia pure in forma precaria, i lavoratori in cassa integrazione e in mobilità con significativi benefici anche per le finanze pubbliche.

Rimane un grave vuoto di risorse per il sostegno all'occupazione giovanile.

Gli stanziamenti per le politiche verso le famiglie vanno resi immediatamente spendibili o sotto forma di detrazioni fiscali o sotto forma di assegni familiari. Nello stesso tempo deve essere ripristinata la restituzione del *fiscal drag* così come previsto anche dall'accordo con i sindacati.

Quanto alle misure di protezione sociale delle parti più svantaggiate della popolazione, quali i portatori di *handicap*, nulla è previsto dal Governo. Così pure è totalmente trascurato ogni segnale di attenzione verso il volontariato.

I progressisti propongono significativi risparmi di spesa nel settore militare a partire dalla riduzione della leva. I risparmi realizzati, oltre che all'ammodernamento dei mezzi funzionalmente necessari alle nuove esigenze della difesa, possono essere utilizzati per il finanziamento di programmi di grande utilità sociale, di cooperazione e di aiuto ai paesi sottosviluppati.

Promesse elettorali e rinvio dei problemi

Le modifiche già apportate ai provvedimenti in discussione e quelle che auspichiamo vengano introdotte nell'ulteriore *iter*, correggono gli aspetti più iniqui della manovra. Non può essere opposta l'argomentazione che così operando ne viene colpita l'efficacia. A ben vedere la manovra è in origine inconsistente perchè basata su entrate *una tantum*, violazione degli accordi con le parti sociali e risparmi improbabili. Come abbiamo già messo in evidenza, il Governo ha operato con un'ottica di breve periodo rinviando o più semplicemente ignorando rilevanti questioni. Già nel corso del 1995 si porranno i problemi del dar seguito alle misure per l'alluvione, alle conseguenze delle sentenze della Corte costituzionale sull'integrazione al minimo delle pensioni, agli effetti del maggior costo del servizio del debito. Ora il Governo cerca disperatamente di difendere l'ultima trincea delle promesse elettorali, pur ridimensionate dopo le elezioni, quella dell'invarianza delle aliquote fiscali e contributive.

Ma avendo sospeso o abrogato tutte le norme varate dal Governo Ciampi per contenere la spesa, pur discutibili per certi aspetti, riguardanti appalti, contratti di forniture di beni e servizi e riorganizzazione della pubblica amministrazione, si trova privo di strumenti e di idee, sia dal lato delle entrate che da quello delle spese.

A ciò si aggiunga che già il Documento di programmazione economica e finanziaria prevede 18 mila miliardi di nuove entrate fiscali da impostare nella legge finanziaria per il 1996 e ci si renderà conto come il Governo si sia impantanato in una contraddizione insolubile tra le proprie promesse, i propri errori, la realtà della situazione. Il Governo si è preparato per la verità una via di uscita: «se non diminuiranno i tassi di interesse» si dice «occorrerà una manovra aggiuntiva» quasi a voler dire che non sarà responsabilità del Governo ma di una qualche variabile indipendente. I tassi di interesse come l'alluvione, insomma.

Ma le cose non stanno così. Già nella discussione sul DPEF, nell'audizione del Governatore della Banca d'Italia era stato segnalato che il costo del servizio del debito per il 1995 era stato sottostimato ed è stato poi reso più pesante dalla sensazione di scarsa responsabilità che il Governo ha diffuso con le coperture disinvolute che ha dato a proprie leggi di spesa; coperture già denunciate dall'opposizione in Commissione bilancio e oggi anche dalla Corte dei conti a proposito in particolare del primo «decreto Tremonti».

«Non ha cittadinanza nella contabilità di Stato», ha sostenuto la Corte, «che si coprano minori entrate derivanti da sgravi fiscali con le presumibili maggiori entrate che gli stessi sgravi provocherebbero stimolando la crescita del reddito e dell'occupazione».

Nei prossimi mesi ci attende quindi un lavoro impegnativo che, comunque la si guardi sotto il profilo politico, dovrà segnare una sostanziale correzione di rotta rispetto ai primi mesi della legislatura.

Sarà necessario un'integrazione della manovra economica nel vivo di un dibattito sulla riforma fiscale e dello Stato sociale; sullo sfondo, ma ben presente a noi, sta la ripresa del cammino verso la meta dell'Unione Europea. È positivo che nel corso del dibattito in Commissione il Ministro del tesoro abbia corretto affermazioni improvide del Ministro degli esteri in merito alla nostra sensibilità all'applicazione del Trattato di Maastricht e all'obiettivo dell'unificazione monetaria.

Ma la linea del Governo rimane poco chiara anche a tal proposito, come dimostrano le recenti e reiterate sortite del Ministro degli affari esteri, questa volta appoggiate dallo stesso Presidente del Consiglio.

Il nostro lavoro dei prossimi mesi crediamo dovrà riguardare anche la ripresa del dibattito sui modi della formazione, discussione e approvazione dei documenti di bilancio. Un dibattito che investe le norme di contabilità, la struttura del bilancio, le norme regolamentari, la stessa norma costituzionale dell'articolo 81.

I colleghi della Commissione bilancio hanno avuto modo di verificare i tempi e i modi, i pregi e i limiti del nostro lavoro.

Il nodo fondamentale che va affrontato è naturalmente quello del rapporto tra Governo e Parlamento; la domanda principale cui rispondere, tra le altre, è se l'attuale normativa e la prassi deresponsabilizzino sia il Governo che il Parlamento e se una normativa diversa può responsabilizzare entrambi senza ledere le rispettive prerogative.

Bisogna bandire le semplificazioni e le strumentalizzazioni; la storia anche di questi giorni dimostra che è falsa l'immagine di un Governo custode degli equilibri finanziari minacciati dal Parlamento.

Occorre abbandonare l'idea che si sta diffondendo secondo cui con un sistema elettorale maggioritario il compito del Parlamento è solo quello di dire di sì o di no al Governo.

Nessuno di noi ha così poca considerazione di sé stesso da pensare questo.

Noi siamo stati eletti in questo momento storico per riformare lo Stato, risanare la finanza pubblica, riportare l'Italia sul cammino dell'Unione Europea. In forza di questo mandato, sostanziali modificazioni ai provvedimenti in discussione possono e dovrebbero essere apportati. Ed è quanto auspichiamo il Senato decida in questa fase conclusiva della sessione di bilancio.

I relatori SALVI,
CAVAZZUTI,
CHERCHI,
MANTOVANI

