

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 1442-1443-A/quater

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE SPADACCIA)

Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 1988

SUI

## DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale  
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (n. 1442)

**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 nella seduta del 23 novembre 1988*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 25 novembre 1988*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989  
e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (n. 1443)

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

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 25 novembre 1988*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il  
28 novembre 1988*



ONOREVOLI SENATORI. - La consistenza del debito pubblico ha ormai raggiunto livelli abnormemente elevati (circa un milione di miliardi di lire) ed evidenzia una dinamica esplosiva che, anche nel quadro macroeconomico più favorevole, tende a portarlo, dall'attuale valore di quasi il 100 per cento del PIL, a valori sempre crescenti senza convergere verso alcun limite.

### UNA OCCASIONE PERDUTA

#### 1. *La manovra economica di cui il Paese avrebbe bisogno*

Questa situazione non è sostanzialmente compatibile con il perseguimento della crescita dell'economia in condizioni di stabilità monetaria e finanziaria, rispettando al tempo stesso i vincoli di equilibrio esterno, di mantenimento della lira nel Sistema Monetario Europeo, nel quadro di attuazione del processo di liberalizzazione e integrazione comunitaria, e tanto più nella prospettiva della creazione di una moneta unica europea e di una Banca centrale europea. Il volume e la dinamica del debito pubblico rappresentano, altresì, un potenziale fattore di destabilizzazione complessiva per l'assetto democratico del Paese.

Tale condizione della finanza pubblica richiede un programma di riequilibrio graduale e bilanciato, ma anche risoluto e credibile che miri a stabilizzare e quindi a ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, incidendo sul fabbisogno primario attraverso la più ampia, equa e coordinata gamma di strumenti, nell'ambito di un profondo disegno riformatore, e di riflesso sull'onere del debito, in conseguenza della riduzione del fabbisogno primario e della credibilità assunta dal piano di rientro.

#### 2. *Tre condizioni favorevoli*

Rispetto a tale fondamentale esigenza, *la manovra economico-finanziaria del governo risulta gravemente inadeguata in termini sia quantitativi che qualitativi*. In particolare, come confermano le ripetute revisioni del fabbisogno relativo all'esercizio in corso, preoccupa la congenita incapacità dell'esecutivo di mantenere sotto controllo la dinamica della spesa con conseguente vanificazione degli obiettivi via via fissati.

L'orizzonte in cui si colloca l'attuale sessione di bilancio è contrassegnato dall'emergere di tre fattori congiunturali positivi, volti ad agevolare la manovra di risanamento della finanza pubblica. Proprio per questo occorre chiedersi se il Governo si stia muovendo con la necessaria determinazione per sfruttare al meglio le ampie possibilità offerte dal favorevole evolversi del quadro congiunturale.

#### 3. *Lo sviluppo dell'economia*

Anzitutto, *lo sviluppo dell'economia*. Capovolgendo le pessimistiche previsioni formulate all'indomani del crollo azionario dell'ottobre 1987,

l'economia mondiale si espande al tasso del 4 per cento, il più elevato dal 1984; il tasso di crescita interno, pur leggermente inferiore (3,6 per cento), costituisce la migliore *performance* realizzata dal nostro Paese nel corso degli anni ottanta.

La più sostenuta espansione del reddito si riflette positivamente sulle finanze pubbliche, agendo in senso riduttivo sull'entità del disavanzo sia in termini assoluti, sia in rapporto al PIL. Accanto a tali effetti di natura pressochè automatica - di cui perciò nessuno può a pieno diritto arrogarsi il merito - si determinano maggiori opportunità di scelta politica. Cade, infatti, l'alibi rappresentato dal timore che un disavanzo più contenuto possa rallentare lo sviluppo e avviare una spirale recessiva; timore, peraltro, comunque ingiustificato in presenza di fabbisogni dell'ordine del 10 per cento del prodotto interno lordo.

#### 4. *Le decelerazione dei fattori inflazionistici esterni*

In secondo luogo, pur persistendo, soprattutto negli USA, i timori di una ripresa inflazionistica, rinfocolati dal recente rialzo dei prezzi del petrolio, nella seconda metà dell'anno sono andati emergendo consistenti segnali di *decelerazione della dinamica inflazionistica* sui mercati internazionali, con riscontri positivi anche sul versante interno dove la ripresa autunnale non ha dato luogo allo stagionale surriscaldamento dei prezzi.

Nei 18 mesi terminati a giugno, il «Commodity Price Index» dell'Economist - che misura le variazioni dei prezzi delle materie prime e delle derrate alimentari e che costituisce, perciò, un attendibile indicatore dell'andamento dei prezzi di importazione nell'area OCSE - aveva subito un incremento, misurato in termini di diritti speciali di prelievo, del 67 per cento. Tale fenomeno, in assenza della contestuale flessione di circa il 30 per cento del prezzo del petrolio, avrebbe determinato un'esplosione inflazionistica di proporzioni analoghe a quelle verificatesi nel 1973 e alla fine degli anni settanta. Esso, comunque, rappresentava una specie di spada di Damocle per l'economia mondiale.

Viceversa, dalla punta di metà giugno alla fine di novembre, l'indice ha registrato una flessione del 15 per cento, alimentando negli operatori il convincimento dell'esaurirsi del boom dei prezzi delle materie prime, dal quale originavano i timori di una ripresa inflazionistica a livello internazionale. Uniche avvisaglie negative sono rappresentate, a livello internazionale, dalla circostanza che, nell'ultimo mese, il prezzo del petrolio - la cui incidenza sul commercio internazionale è tale da consentirgli di compensare da solo gli impulsi trasmessi dai prezzi di tutte le restanti materie prime - si è mosso al rialzo e, sul piano interno, dal mancato consolidarsi delle promesse di inizio autunno.

#### 5. *L'esiguità dei rimborsi nel 1989*

Se verranno confermate le tendenze a livello internazionale e se non interverranno fattori di ordine interno a influenzare negativamente tale quadro, le aspettative circa la dinamica dei prezzi potrebbero agevolare sia il finanziamento del fabbisogno a tassi tendenzialmente flettenti, sia un allungamento della durata del debito.

Infine, come terzo elemento positivo, il maggior respiro sul versante patrimoniale offerto dal basso ammontare dei rimborsi in programma nel 1989, un anno che - si è tentati di dire «magicamente», in realtà per le vicissitudini legate all'andamento delle sottoscrizioni dei titoli pubblici negli anni passati e alle conseguenti diverse modulazioni della loro durata - è praticamente scavalcato dalle scadenze di titoli a medio e a lungo termine.

Infatti, nel prossimo esercizio è previsto un rimborso di prestiti di «soli» 27.799 miliardi, contro i 53.999 del 1988. Che il contenuto ammontare dei rimborsi rappresenti l'eccezione e non la regola è confermato dalla circostanza che tale voce è destinata a lievitare notevolmente negli esercizi successivi: nel 1990 sono in programma rimborsi per 122 mila miliardi; nel 1991 per 136 mila miliardi.

#### *6. Un'occasione perduta?*

Il concorso di tali favorevoli circostanze (sviluppo del PIL, rallentamento delle tensioni inflazionistiche, temporanea flessione dell'ammontare dei rimborsi), proprio per le maggiori opportunità di scelta offerte, induce a postulare un'azione di risanamento della finanza pubblica molto più incisiva. Ciò per le considerazioni di seguito esposte, alcune di senso comune, altre più specificatamente tecniche.

Anzitutto, per il motivo che, in materia di politica di bilancio, le opportunità offerte dalla situazione congiunturale vanno colte al volo. Ciò vale soprattutto per quelle misure - come ad esempio l'aumento della incidenza del prelievo fiscale indiretto, volto a riequilibrare il rapporto tra imposizione diretta e indiretta - la cui attuazione richiede la scelta di una fase congiunturale opportuna, ossia allorchè maggiormente sopita risulti la minaccia di un rinfocolarsi del processo inflazionistico. Poichè le condizioni dello sviluppo e le determinanti dell'inflazione risiedono principalmente in fattori di ordine esterno, appare chiaro che Governo e forze politiche non possono sperare di predeterminare essi stessi le condizioni più favorevoli in cui realizzare le manovre ipotizzate in sede di programmazione pluriennale. Possono solamente approfittare delle circostanze favorevoli offerte dalla congiuntura internazionale.

#### *7. Una congiuntura favorevole necessaria per l'efficacia degli interventi riformatori*

In secondo luogo, appare evidente che prima hanno luogo gli interventi risanatori, più efficace risulta la manovra complessiva. Un atteggiamento di maggiore determinazione iniziale risulterebbe doppiamente pagante in quanto ne deriverebbe una maggiore riduzione dell'onere degli interessi sia come conseguenza diretta del più contenuto fabbisogno, sia per effetto dell'accresciuta fiducia del pubblico nell'emittente dei titoli.

#### *8. L'inattendibilità delle previsioni governative*

In terzo luogo, la storica inattendibilità e il sistematico fallimento delle previsioni formulate dal Governo in materia di fabbisogno, soprattutto a

causa della mancanza di controllo dell'evoluzione della finanza pubblica in alcuni grandi comparti della spesa (cui si aggiunge, come vedremo, l'aleatorietà dei risultati conseguibili da parte di alcune delle misure proposte) dovrebbe consigliare di perseguire obiettivi meno minimalistici. Se il contenimento del fabbisogno intorno al già rilevante valore del 10 per cento del PIL, mancato per il 1988 (come è noto il livello iniziale di 103.500 miliardi è stato successivamente innalzato a 115 mila miliardi e, nonostante le ennesime misure tampone, marcia attualmente verso i 125 mila miliardi) venisse fallito nuovamente, perderebbe di credibilità l'intera manovra pluriennale. Tra l'altro, non possiamo dimenticare che l'obiettivo programmatico del Governo, per quanto ipotetico e apparentemente rilevante, è comunque minimale: la stabilizzazione, nell'arco di un quinquennio, del rapporto debito/Pil su un livello del 106 per cento si potrebbe spiegare solo in un'economia bellica e, infatti, fu toccato nel nostro Paese, in questo secolo, solo nel corso dell'ultimo conflitto mondiale; una situazione dalla quale fu relativamente agevole uscire allora - grazie alla ripresa produttiva e all'inflazione postbellica - ma alquanto precaria per un paese che si accinge a liberalizzare i movimenti di capitale e a integrarsi finanziariamente con economie che non presentano, nel campo nella finanza pubblica, le disfunzioni che ci connotano in termini così negativi.

La quarta ragione che consiglia una manovra più incisiva discende dal ruolo fondamentale ricoperto dalle aspettative del pubblico, alle quali deve essere prestata la massima attenzione.

#### *9. Le aspettative dei risparmiatori*

Una conferma dell'importanza di tale ruolo è stata fornita dallo stesso ministro Amato nella presentazione della manovra economico-finanziaria all'altro ramo del Parlamento. Il Ministro del tesoro in quella occasione non mancò di illustrare le favorevoli tendenze in atto sul mercato dei titoli, non attribuibili, secondo le sue stesse dichiarazioni, all'aumento di mezzo punto dei rendimenti deciso alla fine di agosto sulla scia del rialzo dei tassi nei principali paesi. Si è assistito da allora a un ritorno dell'interesse del pubblico per i titoli pubblici, accompagnato dalla preferenza per il reddito fisso e, nell'ambito di esso, per la durata più lunga.

La spiegazione di tale tendenza, fornita dal ministro Amato, è che essa sia da attribuire appunto al mutamento delle aspettative connesso alla crescente fiducia nell'azione di risanamento avviato dal Governo.

Riteniamo che altri due fattori hanno invece concorso a determinare la ripresa della domanda di titoli. In primo luogo, le mutate aspettative sul fronte dell'inflazione indotte dalle tendenze internazionali più sopra descritte e dalla dinamica dei prezzi interni nel mese di settembre, risultata in controtendenza rispetto al consueto andamento stagionale.

In secondo luogo, la correzione operata dal Tesoro nel corso del mese di settembre sulla struttura dei tassi di interesse.

La preferenza per i titoli a breve emersa nel corso dell'estate era da imputare, infatti - oltre che alla scarsa propensione degli operatori per gli impieghi a più lungo termine, generata dall'incertezza circa l'andamento dell'inflazione e dei tassi di interesse - anche all'anomala configurazione dei rendimenti.

Esigenze di controllo della liquidità, in particolare la necessità di frenare l'espansione dei prestiti bancari, inducendo la Banca Centrale a drenare mediante ripetute vendite temporanee di titoli la base monetaria in eccesso, aveva determinato un rialzo nel comparto dei tassi a breve; ciò che aveva ulteriormente concorso a accentuare la preferenza per la liquidità da parte degli operatori.

10. *Le tendenze del mercato dei titoli del debito pubblico da luglio a dicembre*

Tale fenomeno è risultato accentuato, a metà luglio, dalla modifica dei criteri di emissione dei Bot a 3 mesi, in virtù della quale il Tesoro non indicava più i tassi a base d'asta. Stante la elevata propensione per la liquidità, ne è derivato un rialzo dei rendimenti dei Bot trimestrali, collocatisi a un livello superiore a quello dei Bot a 6 e a 12 mesi e molto vicino ai rendimenti dei titoli di più lunga durata. In tali condizioni non vi era alcuna convenienza per i risparmiatori a spostarsi sulle durate più lunghe.

RENDIMENTI POSTICIPATI COMPOSTI NETTI

(metà agosto 1988)

BOT a 3 mesi .....	10,10 per cento
BOT a 6 mesi ..	9,61 per cento
BOT a 12 mesi .....	9,85 per cento
B.T.P. biennali .....	10,31 per cento
B.T.P. quadriennali .....	11,11 per cento
CCT .....	10,97 per cento

Alla fine di agosto, in concomitanza con gli aumenti di mezzo punto dei tassi, il Tesoro molto opportunamente ha ridotto l'offerta dei titoli a più breve termine, provocando così la discesa del tasso a tre mesi e il ripristino di una struttura dei rendimenti crescente in funzione della durata dei titoli.

Si deve quindi, rispettivamente, all'anomala struttura dei tassi e alla sua successiva correzione la caduta, prima, e la ripresa, poi, della domanda di titoli pubblici.

A partire dalla metà di ottobre, però, mentre il Tesoro, al fine di ridurre l'onere degli interessi, procedeva a ripetute limature dei tassi a medio e lungo termine senza incontrare difficoltà nel collocamento dei relativi titoli, i tassi a brevissimo termine hanno ripreso a salire, ripristinando una struttura anomala dei rendimenti. Dall'asta di fine novembre sono scaturiti i seguenti rendimenti:

BOT a tre mesi .....	10,26
BOT a sei mesi .....	9,72
BOT a dodici mesi .....	9,91

Con tali premesse non può stupire che l'esperimento dei nuovi CTO abbia avuto esito negativo. Tale titolo, infatti, offriva alternativamente il

10,67 netto per impieghi a quattro anni e il 10,07 netto per una durata doppia.

Solo una fede assoluta nel crollo dei tassi di interesse avrebbe potuto indurre il risparmiatore a impegnare i propri fondi per otto anni a un tasso inferiore a quello che rendono gli impieghi a tre mesi.

Quanto precede palesa l'esigenza di ribaltare il rapporto tra politica fiscale e politica monetaria.

Una fase di incertezza in cui gli operatori si astengono dall'effettuare investimenti, preferendo mantenersi liquidi richiederebbe un rialzo dei tassi a più lungo termine rispetto a quelli a breve e non il contrario, come avvenuto nel corso dell'estate e come succede tuttora. Tale anomala struttura dei tassi è l'inevitabile conseguenza dell'inadeguatezza dei mezzi di cui dispongono le autorità monetarie per far fronte alle emergenze di natura valutaria o per mantenere sotto controllo gli aggregati creditizi. In presenza di una intonazione espansiva della politica fiscale, le necessarie correzioni in corso d'anno della dinamica degli aggregati creditizi debbono essere attuate mediante l'utilizzo di strumenti monetari con scarsa efficacia e con un aumento dell'incidenza del servizio del debito.

#### 11. *Una economia soffocata da una politica fiscale espansiva e da una politica monetaria restrittiva*

Occorre superare l'equivoco di fondo che a lungo ha caratterizzato la gestione della nostra economia: l'accoppiarsi di una politica fiscale espansiva (perchè tale va considerato un fabbisogno superiore al 10 per cento del PIL) e, di conseguenza, una politica monetaria restrittiva che, comportando elevati tassi di interesse, peggiora lo stato della finanza pubblica. Al fine di ribaltare questa situazione e di riportare sotto controllo il *deficit* pubblico, ridando elasticità alla politica fiscale e a quella monetaria, occorre una strategia di intervento atta a incidere durevolmente e in maniera significativa sulla dinamica del disavanzo. Una politica di bilancio così concepita deve contemplare due stadi.

Da una parte una manovra d'impatto non solo resa possibile ma anzi sollecitata dall'andamento congiunturale dell'economia e dalla necessità di tenere sotto controllo la dinamica degli aggregati monetari. Infatti, nel contesto di uno sviluppo dell'attività produttiva molto più dinamico di quanto previsto non si pone certamente il problema di fornire ulteriori impulsi all'economia (dai quali - detto per inciso - non scaturirebbero aumenti del PIL e dell'occupazione), bensì quello di evitare che, in assenza di misure fiscali adeguate, la politica monetaria sia costretta a mantenere un indirizzo restrittivo, destinato a ripercuotersi negativamente - esso sì - sullo sviluppo produttivo del Paese.

#### 12. *L'inadeguatezza della manovra del Governo*

D'altra parte, occorrono interventi di maggior respiro destinati a incidere strutturalmente sulla dinamica del disavanzo. Occorrono profonde riforme da intraprendere con grande determinazione e volontà politica.

Innanzitutto occorre riformare il sistema tributario in modo da



realizzare l'obiettivo del riequilibrio tra imposizione diretta e indiretta e, all'interno della prima, quello del riequilibrio del carico fiscale, che grava oggi in modo quasi vessatorio sul lavoro dipendente; occorre realizzare un grande piano per combattere l'evasione fiscale; occorre ampliare le basi imponibili, ridurre drasticamente le zone di erosione ed elusione dell'imposta, rivedere quella serie ormai incontrollata di agevolazioni, sgravi, detrazioni, esecuzioni che costituiscono l'altra faccia nascosta dell'assistenzialismo. Si tratta di un obiettivo irrinunciabile e pregiudiziale, non solo per motivi di equità, ma anche di gettito per valori molto consistenti.

D'altro canto occorre riqualificare la spesa pubblica in senso produttivo soprattutto nel vastissimo campo dei servizi e della sanità, eliminando sprechi e spese superflue.

La manovra economico-finanziaria del Governo è gravemente inadeguata rispetto a questi fini.

### 13. *Una differenza di 16-17 mila miliardi*

Dal punto di vista quantitativo, occorrerebbe perseguire un maggiore contenimento del disavanzo di almeno 10-15 mila miliardi, anche perchè, contrariamente a quanto è stato detto, la manovra realizzata dal Governo non ammonta affatto a 30 mila miliardi, bensì a non più di 16-17 mila. La cifra di 30 mila miliardi include, infatti, anche le modifiche di una serie di stime relative alla spesa sanitaria, agli oneri per interessi, all'andamento delle stesse entrate tributarie (anche in relazione al più elevato tasso di crescita del PIL). Ma tali variazioni delle stime non possono in alcun modo essere considerate come «manovra». Occorre inoltre considerare che l'equilibrio contabile del bilancio viene raggiunto con un'operazione straordinaria di slittamento delle spese in conto capitale (ben 25.554 miliardi) attraverso la rimodulazione delle leggi di spesa pluriennali (operazione in vari casi opportuna sia per la mole dei residui e delle giacenze di tesoreria sia per la qualità spesso negativa o almeno discutibile di molte di queste spese, come la grande viabilità e le opere pubbliche; ma va anche sottolineato che la rimodulazione presenta caratteri di parzialità perchè tocca solo marginalmente le innumerevoli provvidenze per le imprese del Nord, pur in presenza di residui altrettanto consistenti di quelli che hanno determinato lo slittamento delle *tranches* di spesa per il Mezzogiorno). Invece la spesa corrente continua a crescere ben oltre il tasso di inflazione, sia al netto che al lordo degli interessi (rispettivamente 7,12 per cento e 8,80 per cento). La sua riduzione, che lo stesso Ministro del tesoro ha dichiarato necessaria per almeno 20 mila miliardi, viene procrastinata ai due esercizi successivi.

### 14. *La mancata triennializzazione dei saldi*

In questo quadro assume particolare gravità la mancata triennializzazione dei saldi prevista dal nuovo articolo 11 della legge di contabilità recentemente riformulata dal Parlamento. Viene così disattesa una norma fondamentale secondo cui la legge finanziaria dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per l'intero periodo compreso nel bilancio

pluriennale. Ciò significa che dovrebbe essere svolta nei fondi speciali l'intera manovra oggi prevedibile per il conseguimento degli obiettivi indicati nel documento programmatico, come deliberato dal Parlamento, per ciascuno degli anni compresi nel triennio. La triennializzazione dei saldi avrebbe avuto così un effettivo significato di quantificazione degli obiettivi della manovra. Ricordiamo infatti che il documento di programmazione economico-finanziaria individuava precisi obiettivi di rientro della finanza pubblica anche per gli anni 1990 e seguenti, presupponendo specifiche manovre di cui manca ogni traccia nella legge finanziaria presentata.

Dal punto di vista qualitativo, rinviate a tempi migliori le riforme «forti» (per usare l'espressione del ministro Amato) nel campo della sanità, della previdenza, dei trasporti, gli interventi proposti continuano in buona parte ad esse caratterizzati dalla disorganicità e frammentarietà.

15. *Il rinvio delle riforme «forti» e il trasferimento nei provvedimenti collegati di tutti i vizi della finanziaria*

Gli oltre cento articoli di cui sono composti complessivamente i 13 provvedimenti collegati, rappresentano una sorta di ennesima finanziaria omnibus. Quello che si voleva cacciare dalla porta adottando una legge finanziaria «snella», rientra così dalla finestra, soprattutto in considerazione di un'altra grave omissione compiuta dal Governo: la mancata indicazione nel fondo speciale negativo di tutti i provvedimenti collegati considerati ai fini della determinazione dei saldi previsti dal comma 1 dell'articolo 1 della legge finanziaria. L'utilizzazione del meccanismo del fondo negativo avrebbe consentito e consentirebbe di programmare l'iter di discussione parlamentare delle leggi collegate con la necessaria elasticità (soprattutto considerando l'elevato numero di tali leggi, il ritardo con cui sono state presentate in questo primo anno di applicazione della recente legge di riforma n. 362 del 1988, la mancata approvazione - imputabile a chi ha imposto di affrontare solo la questione del voto segreto - della riforma regolamentare conseguente alla approvazione della stessa legge n. 362 del 1988). L'omessa indicazione di tutte le leggi collegate nel fondo negativo accentua e rende inestricabile il groviglio procedurale relativo alla discussione di questi provvedimenti, riproducendo quell'ingorgo decisionale tipico delle finanziarie omnibus che la riforma della legge n. 468 del 1978 voleva rimuovere.

Sul piano del merito alcune delle misure proposte cercano di realizzare finalità certamente condivisibili, come la responsabilizzazione degli enti decentrati di spesa. Ma le modalità con cui si dà attuazione a tale principio sono molto discutibili per l'incongruità o l'aleatorietà e a volte l'iniquità dei meccanismi prescelti. Per esempio, l'aumento del contributo sanitario, differenziato per regioni, previsto in caso di insufficienza delle quote stanziare per il Fondo sanitario nazionale (cosa praticamente certa, vista la sottostima dello stesso FSN) creerà una situazione di disparità contributiva inaccettabile e di difficile gestione che, oltretutto, provocherà certamente ricorsi alla Corte costituzionale. Oppure, per quanto riguarda l'autonomia impositiva degli enti locali, il ricorso a tariffe che coprano il costo dei servizi non può certo portare a rette per gli asili nido di 800 mila lire.

Sul piano delle entrate, l'aumento della pressione fiscale è realizzato attraverso un insieme di misure scoordinate e contraddittorie, certamente

poco idonee a conseguire risultati stabili e adeguati al risanamento della finanza pubblica. Forme di puro e semplice rastrellamento di gettito come il condono (definito come ricostruzione della carriera fiscale dei lavoratori autonomi) costituiscono una resa dello Stato nei confronti degli evasori e una beffa nei confronti dei contribuenti onesti. Il gettito previsto è oltretutto aleatorio, come dimostrano i risultati inferiori alle previsioni dei precedenti condoni. D'altra parte non è un caso se le inaccettabili richieste di amnistia sono motivate proprio con la necessità di assicurare quell'afflusso di contribuenti alla sanatoria abbastanza sostenuto da rendere verosimile il gettito preventivato dal Governo.

### AMARE CONCLUSIONI

Ho voluto riproporre qui al Senato – appena integrata da alcune correzioni suggerite dalla successiva evoluzione degli ultimi due mesi – le considerazioni generali della relazione di minoranza presentata alla Camera dal deputato Calderisi.

#### 16. *La stolta decisione della maggioranza di sterilizzare la seconda lettura del Senato*

Questa relazione che è, nella sua impostazione, assolutamente coerente con la relazione di minoranza da me presentata lo scorso anno qui al Senato, misura la grave inadeguatezza della manovra economica del Governo in rapporto, da una parte, con una situazione economica interna e internazionale che si mantiene notevolmente positiva e, dall'altra, con una dinamica del debito pubblico che continua invece – nonostante ciò – ad accrescersi progressivamente ed in maniera inarrestabile.

A questo punto compito del relatore di minoranza dovrebbe essere quello di indicare le linee di una politica economica alternativa, capace di risanare la finanza pubblica, correggendo gli squilibri e le ingiustizie nella politica della entrata e i meccanismi incontrollabili della politica della spesa, e proponendo gli interventi riformatori necessari. Sarebbe anche compito del relatore di minoranza, soprattutto nella fase praticamente conclusiva della seconda lettura, quest'anno spettante al Senato, tentare di individuare i possibili punti di convergenza fra il disegno di legge finanziaria del Governo e le proposte emendative delle opposizioni: una possibilità che sarebbe tanto più opportuno e doveroso saper cogliere in una situazione così grave dei conti pubblici della nostra economia, e che le riforme regolamentari renderebbero assolutamente limpida e trasparente.

Questa seconda parte della relazione è resa però del tutto superflua dalle richieste del Governo e dalle decisioni della maggioranza che stoltamente hanno voluto sterilizzare la seconda lettura del Senato, opponendosi a qualsiasi modifica del Bilancio di previsione e del disegno di legge finanziaria.

17. *Le nuove procedure ridotte a un inutile rito*

Un tempo che potrebbe essere utilmente occupato per apportare delle correzioni e delle modifiche, viene invece perduto, lasciando aperti problemi a cui si dovrà provvedere altrimenti con provvedimenti che saranno riversati in seguito sul Parlamento aggravando la difficoltà nella programmazione dei lavori delle due Camere. Le comuni procedure, a cui insieme avevano provveduto maggioranza e opposizioni con la riforma della legge 468 e con la riforma della sessione del bilancio nell'ambito della più ampia riforma del Regolamento, vengono così ridotte a un inutile rito. Eppure non sarebbero mancati nè i motivi nè le condizioni per procedere ad alcuni interventi correttivi, necessari ed urgenti, occupando utilmente il tempo pure assai ristretto che quest'anno la sessione di bilancio ha riservato al Senato.

18. *La denuncia del relatore di maggioranza: scoperti 4 mila miliardi del fondo sanitario di parte corrente: le parole di Abis*

Non ne mancavano i motivi.

Uno ne ha indicato il senatore Abis nella sua relazione alla Commissione bilancio sul disegno di legge finanziaria, e riguarda la «valutazione dell'incremento 1989 sul 1988 del fondo sanitario di parte corrente».

«Dalla legge finanziaria per il 1988 il fondo sanitario di parte corrente (vedi tabella D) era stabilito in 52.650 miliardi per il 1988 e in 54.790 miliardi per il 1989.

Il disegno di legge finanziaria per il 1989 stabilisce il fondo sanitario corrente in 58.870 miliardi con un incremento pari a 4.080 miliardi. Questo incremento dovrebbe entrare a comporre la quota delle maggiori spese correnti disposte direttamente in legge finanziaria, da coprire ai sensi del richiamato comma 5 dell'articolo 11 della legge 468 come modificata dalla legge 362 del 1988.

Nell'interpretazione data alla Camera dei deputati in ordine al meccanismo di incremento del F.S.N. la base di partenza per calcolare la quota da coprire non dovrebbe essere costituita dalle deliberazioni assunte per il 1989 dalla legge finanziaria per il 1988 ma dal preconsuntivo 1988 calcolato dal servizio informativo del Ministero della sanità e comunicato al Parlamento dal Ministro del tesoro: questo preconsuntivo fa ascendere la spesa sanitaria di competenza (parte corrente per il 1988) a 58.200 miliardi. Sempre secondo il ragionamento seguito presso la Camera dei deputati la differenza da coprire sarebbe pari al saldo tra lo stanziamento proposto in tabella D nel disegno di legge finanziaria 1989 (58.870 miliardi) e il predetto preconsuntivo informale 1988 (58.200) miliardi: tale differenza ammonterebbe a 670 miliardi.

Si tratta, come è evidente, di una questione piuttosto delicata che conviene affrontare in modo chiaro, anche per definire univocamente le regole da seguire in avvenire.

Ora è piuttosto evidente che se si adotta l'aggiustamento metodologico utilizzato dalla Camera dei deputati la "finanziaria" 1989 appare sostanzialmente coperta; se invece si utilizza un criterio che riconduce entro l'obbligo di copertura *tutti* gli incrementi della "finanziaria" 1989 rispetto alle analoghe previsioni 1989 (contenute nella «finanziaria» 1988), si apre un

problema di copertura dell'ordine di 3.600 miliardi per il 1989 e di 1.500 miliardi nel 1990».

19. *Un cavillo giuridico e un artificio contabile*

Quello che eufemisticamente il senatore Abis definisce un «aggiustamento metodologico» appare in realtà come un miserevole cavillo giuridico rivolto a vanificare le nuove regole che ci siamo dati e ad eludere l'obbligo della copertura finanziaria. Prendere come base il pre-consuntivo 1988 senza tener conto dello sfondamento che questo ha realizzato rispetto alle previsioni effettuate dalla legge finanziaria 1988 per il 1989 significherà in pratica svuotare di ogni valore il bilancio triennale.

Non basta. Abis non dice che, prendendo come base il preconsuntivo 1988 per le previsioni 1989, facciamo una previsione del tutto irrealistica: ipotizziamo che la spesa sanitaria rimanga ferma nel 1989 rispetto a un pre-consuntivo 1988 che ha già sfondato tutte le previsioni e probabilmente è esso stesso ancora sottovalutato. E in forza di cosa dovremmo giustificare una simile speranza?

Forse in attesa delle «riforme forti» evocate dal Ministro del tesoro ad ogni legge finanziaria? Noi dunque possiamo considerare coperti circa 4 mila miliardi solo in forza di un cavillo giuridico e di un artificio contabile. Occorre inoltre considerare che i 5.000 mila miliardi di «tagli» alla spesa sanitaria (disegno di legge «allegato» S. 1449) sono ancora tutti da approvare, mentre sono già scontati nella costruzione del fondo sanitario di parte corrente 1989. Potremmo provvedere almeno a questa copertura, limitando i danni dell'insufficiente previsione.

20. *Un altro «buco»: un condono che non darà gettito*

Un autorevole esponente dell'opposizione - il senatore Cavazzuti - ha fatto un altro esempio di palese scoperta, dimostrando come le norme dell'ennesimo condono previsto nella legge finanziaria non potranno dare in nessun caso il gettito previsto. E ciò perchè ci si è fermati a metà: non si è avuto il coraggio (o l'improntitudine a seconda dei punti di vista) di estendere il condono alle norme penali, sicchè chi vi ricorresse rischierebbe di incorrere in una sorta di autodenuncia penale. Per rimediarvi sono state fatte delle proposte. Potevano essere approvate o sostituite da altre. Ciò che è inconcepibile e procedere ignorando il problema, e ratificando una legge che, a questo punto, contiene delle previsioni non solo irrealistiche ma palesemente false.

21. *Una chiusura che vanifica le nuove norme della sessione di bilancio. Un segno non di forza ma di debolezza*

Non mancavano le condizioni per una azione di correzione ispirata al più rigoroso risanamento.

Le opposizioni non solo avevano collaborato alla riforma della 468 e alla riforma del Regolamento, ma si erano dimostrate interessate – quanto il Governo e la maggioranza – ad evitare il ricorso all'esercizio provvisorio.

Si è invece risposto con una chiusura che vanifica lo sforzo legislativo e regolamentare che era stato compiuto: una chiusura che non è segno di forza ma grave sintomo di debolezza. La crisi politica di questa maggioranza e della diarchia che la guida è già probabilmente in questi conti economici e nella incapacità di provvedervi.

SPADACCIA, *relatore di minoranza*