

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 1704-A-ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI 5^a E 6^a RIUNITE

(5^a PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)
(6^a FINANZE E TESORO)

(RELATORE GRILLO)

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 1996

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Misure di razionalizzazione della finanza pubblica

approvato, a seguito di stralci, dalla Camera dei deputati il 15 novembre 1996

(V. Stampato Camera n. 2372-bis)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

**dal Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze**

di concerto col Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali

col Ministro del lavoro e della previdenza sociale

col Ministro della difesa

col Ministro dell'interno

col Ministro dei trasporti e della navigazione

col Ministro delle poste e delle telecomunicazioni

col Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali

e col Ministro dei lavori pubblici

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 16 novembre 1996*

ONOREVOLI SENATORI. - Non si può comprendere appieno la nostra posizione di dissenso nei confronti di questa manovra finanziaria se non tenendo conto del processo di risanamento finanziario e di riforma economica avviato ormai da quattro anni e che trova oggi sulla sua strada un Governo che è intento a conciliare maldestramente le esigenze di rigore finanziario con una impostazione di politica economica legata al passato.

Il 1992 rappresenta un anno di svolta per il nostro Paese, una svolta per certi versi drammatica, che segna la crisi di un sistema. Importanti avvenimenti caratterizzano questo anno: esplose il fenomeno cosiddetto di «Tangentopoli», gli italiani votano per l'ultima volta con il sistema proporzionale. Viene eletto il nuovo Capo dello Stato. La mafia sfida apertamente lo Stato uccidendo i due magistrati simbolo della lotta alla mafia, Falcone e Borsellino. In economia, in febbraio, viene siglato l'Accordo di Maastricht per la creazione della Unione economica e monetaria (UEM), la lira a settembre esce dallo SME e le continue speculazioni mettono la nostra moneta sotto pressione sui mercati internazionali costringendone la svalutazione del 28 per cento. Una grave crisi di liquidità finanziaria colpisce lo Stato.

Il modello di sviluppo del nostro Paese, quel modello che con luci ed ombre sembrava comunque funzionare, a dispetto delle critiche e dei sarcasmi di molti osservatori stranieri, di colpo entra in crisi.

Il sistema era caratterizzato da un ampio intervento pubblico nell'economia (economia mista), con tutte le conseguenze immaginabili in termini di commistione di interessi, un terreno fertile per la corruzione e le tangenti, da un mercato sovraregolamentato e un conseguente sviluppo dell'economia sommersa dalla quale traeva vantaggio

un sistema di piccole e medie imprese che sottraendosi ai lacci di una legislazione consociativa, con accenti da socialismo reale, riusciva a competere egregiamente sui mercati internazionali. Parallelamente una consistente porzione dell'economia italiana protetta poteva sopravvivere grazie alla generosa politica di finanza pubblica insieme ad estesi settori parassitari. I flussi di spesa, largamente eccedenti le entrate, che dovevano garantire la governabilità e soddisfare le crescenti richieste anche da parte dell'opposizione, alimentarono così un debito stratosferico (tabella 1).

La crisi del 1992 segna il risveglio alla realtà. L'Italia si ritrova di colpo più povera. Le certezze avallate dalla cultura dominante, per la quale sembrava possibile per il nostro Paese vivere al di sopra dei propri mezzi, entrano in crisi.

Nell'arco di questi quattro anni cinque Governi affrontano l'emergenza mostrando una diversa consapevolezza circa la gravità dei problemi e delle scelte necessarie. Il Governo Amato con due manovre, una da 70.000 miliardi ed un'altra da 20.000 miliardi, ambedue realizzate, aggredisce direttamente lo zoccolo duro della spesa: previdenza, pubblico impiego, sanità e finanza locale. Quella manovra più consistente viene attuata in un momento di profonda crisi politica usando estrema decisione tanto da richiedere otto voti di fiducia. Amato ebbe il merito di introdurre con il decreto legislativo n. 29 le basi per una riforma del pubblico impiego che, affossata successivamente dai sindacati, sembra oggi definitivamente dimenticata dai provvedimenti collegati del Governo Prodi. La finanziaria Prodi, infatti, prevede addirittura nuove assunzioni in tutte le pubbliche amministrazioni.

Nel 1993 il presidente del Consiglio Ciampi si avvale della sua autorevolezza per fare accettare dai mercati internazionali

una manovra del tutto inconsistente di 31.000 miliardi tra nuove entrate e tagli di spesa, questi ultimi non realizzati a causa del fallimento della riforma della pubblica amministrazione predisposta dal ministro Cassese.

Nel 1994, con il Governo Berlusconi, quello di più breve durata tra quelli presi in esame, venne attuata una manovra da 50.000 miliardi, composta per il 40 per cento da entrate e per il 60 per cento da tagli, senza aumentare la pressione fiscale. La manovra venne interamente realizzata.

La manovra finanziaria del Governo Berlusconi si caratterizzò non solo per la dimensione e per la composizione, ma anche perchè cercò di disboscare la giungla delle pensioni e di garantire una tenuta futura del sistema previdenziale, rispondendo alla domanda, che veniva dal Paese, di maggiore uniformità (basta con i privilegi di alcuni) ma anche di flessibilità (basta con imposizioni uguali per tutti). La riforma delle pensioni proposta venne accolta, a differenza di quella successiva di Dini, molto positivamente dai maggiori organismi internazionali. Negli anni precedenti, tante leggi finanziarie vennero approvate senza alcuna protesta.

Non a caso, visto che non facevano mai scendere il deficit.

Al contrario, la violenta opposizione delle piazze organizzate dai sindacati e la disinformazione circa il reale impatto sociale costrinsero allo stralcio della riforma e determinarono un ridimensionamento delle misure previste e quindi della efficacia complessiva della manovra stessa.

Il Governo Berlusconi, occorre ribadirlo, si caratterizzò per una accentuata propensione verso maggiori libertà economiche e raggiunse risultati positivi portando ad una forte ripresa dell'economia, con una crescita del 2,3 per cento del PIL, alla creazione di nuove imprese (301.853 nuove imprese con un saldo di 21.863), ad una tenuta sostanziale dell'occupazione (tabella 2) e ad un consistente rientro dei cassaintegrati nel sistema produttivo per circa 150.000 unità. Si registrò, inoltre, un notevole saldo positivo della bilancia commerciale e gli ordinati-

vi industriali risultarono in crescita. In sintesi, una ripresa sana perchè non trascinata da finanziamenti pubblici, con reazioni positive sui mercati.

Il Governo Dini, nato dal tradimento elettorale di Bossi, recuperò parzialmente gli effetti positivi della politica economica del Governo precedente, ma, condizionato dall'appoggio della sinistra, pose un freno alla politica economica liberale impostata nel medio periodo da Berlusconi ed operò due manovre finanziarie imperniate entrambe soprattutto sull'entrate.

Il Governo dell'Ulivo che vince le elezioni con le false promesse agli elettori, ripercorre la strada dei vecchi Governi del centro-sinistra pentapartitico, fondata sui tagli virtuali e su aumenti reali delle entrate.

La manovra Prodi del giugno 1996 di 16.000 miliardi, si muove appunto in questa direzione. L'ammontare previsto della manovra viene realizzato solo per un importo pari alla metà, prevalentemente proveniente da provvedimenti recanti maggiori entrate. La politica economica dell'Ulivo mostra così di voler salvaguardare il vecchio sistema di sovraregolamentazione del mercato e dell'intervento pubblico, che oggi, non potendo essere più sostenuto con emissione di titoli, viene finanziato direttamente dai cittadini contribuenti.

Di fatto possiamo dire che, con l'Ulivo al Governo, siamo in presenza di una sorta di restaurazione dopo i tentativi innovativi di Amato e soprattutto di Berlusconi.

Il Governo Prodi appare così un buon Governo, ma della Prima Repubblica.

La manovra finanziaria del Governo Amato

Nel 1993 il Governo Amato trovò il Paese in una situazione economico-finanziaria prossima alla bancarotta ed una crisi politico-istituzionale lacerante.

La manovra di finanza pubblica per il 1993, adottata in un clima di emergenza, si distinse nettamente dagli analoghi provvedimenti, attuati negli anni precedenti, per almeno due ragioni. In primo luogo, alle consuete misure, intese a contenere nell'im-

mediato la dinamica del fabbisogno, si aggiunse un insieme di riforme strutturali, destinate a depotenziare, nel medio termine, la dinamica della spesa e/o a migliorare l'efficienza delle organizzazioni pubbliche, nei settori della previdenza, della sanità, della finanza locale e del personale dipendente. Una seconda caratteristica di rilievo della manovra 1993 fu la sua rilevante dimensione quantitativa, fissata inizialmente in 93.000 miliardi sia dal Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) 1993-95 che dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1993. Con un simile intervento, si intendeva avviare la stabilizzazione del rapporto debito/prodotto interno lordo (PIL), da raggiungere entro il 1995, e ridurre i valori tendenziali dei saldi di bilancio, che risultavano apparentemente esplosivi, specie assumendo, come già in passato, una quantificazione piuttosto generosa (200.000 miliardi, 12,5 per cento del PIL) della spesa per interessi.

Rispetto a tali valori tendenziali, e per effetto della manovra '93, il fabbisogno complessivo e quello primario dovevano dunque ridursi nell'anno 1993 di circa sei punti di PIL, raggiungendo, rispettivamente, circa 150.000 e 50.000 miliardi (circa il 9,5 per cento ed il 3,1 per cento del PIL all'epoca stimato per il 1993); analoga era, di conseguenza, la decelerazione attesa nella dinamica spontanea del debito rispetto al prodotto. Le misure correttive erano contenute nel decreto-legge n. 384 del 19 settembre 1992, nel decreto-legge n. 394 del 30 settembre 1992, nella legge di delega in materia di sanità, pensioni, pubblico impiego e finanza locale (legge n. 421 del 1992) e nella stessa legge finanziaria per il 1993 e da altri provvedimenti di accompagnamento.

La composizione della manovra venne modificata in sede di esame parlamentare, senza tuttavia determinare variazioni nei suoi effetti complessivi. Il complesso delle misure dovevano comportare riduzioni di spesa per circa 41.900 miliardi e aumenti delle entrate per circa 44.400 miliardi. Ancora, va ricordato, il Governo Amato ebbe il merito di lanciare un programma di privatizzazioni di ampio respiro, impostando an-

che la cornice legislativa con la quale procedere alla dismissioni da cui dovevano derivare ulteriori 7.000 miliardi di introiti.

Gli interventi sulle entrate si sostanziarono soprattutto in un rilevante aumento dei prelievi diretti, anche in sostituzione di quelli *una tantum* del 1992: vennero introdotte nuove imposte, come le patrimoniali sugli immobili e sulle imprese, ma la quota di gettito straordinaria restò cospicua.

Per effetto della vasta portata della manovra predisposta alla fine del 1992, le imposte dirette registrarono nel 1993 un incremento del 15 per cento (+6,7 per cento nel 1992), contribuendo così in misura pronunciata al consistente aumento della pressione fiscale, che passò (al lordo dei contributi sociali figurativi) dal 43 per cento del 1992 al 44,4 per cento del 1993. Più specificatamente, alla sostenuta dinamica dell'imposizione diretta avrebbero concorso essenzialmente il prelievo straordinario sui depositi bancari, la previsione della opinabile *minimum tax* e l'introduzione - con il decreto delegato n. 504/92 - dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). L'introduzione di questa nuova imposta rifletteva l'orientamento di carattere generale teso a riconoscere un maggior grado di autonomia impositiva a livello sub-centrale, indispensabile per un recupero di responsabilità nelle decisioni di spesa da parte degli enti locali preposti.

Con riguardo all'IRPEF, il gettito ha mostrato, nel complesso, una notevole espansione - malgrado le flessioni subite dai redditi delle famiglie - per effetto degli interventi di inasprimento attuati per il 1993 (in termini di scaglioni, di revisione del sistema di deduzione degli oneri, di limitazione alla restituzione del drenaggio fiscale, di *minimum tax*, di rivalutazione delle rendite catastali).

Il pesante inasprimento della pressione tributaria avrebbe avuto riflessi recessivi su un'economia già debole sia sotto il profilo strutturale interno sia sotto il profilo congiunturale esterno. Il Governo Amato decise di contenere questi effetti recessivi della manovra con la svalutazione competitiva della lira, misura in grado di ri-

lanciare l'economia interna grazie alla domanda estera.

Sul versante del contenimento delle spese il Governo Amato varò la prima delle riforme pensionistiche approvate in questo decennio.

La suddetta riforma del sistema pensionistico obbligatorio venne accompagnata da: 1) una disposizione di «blocco», a decorrere dal 19 settembre 1992 e fino a tutto l'anno 1993; 2) una riduzione degli aumenti, a titolo di perequazione automatica, dei trattamenti previdenziali, sempre per l'anno 1993; si prevedeva che essi fossero commisurati al tasso di inflazione programmata e non a quello reale.

Le linee fondamentali della riforma del sistema previdenziale obbligatorio, stabilite dai citati decreti legislativi, erano le seguenti:

1) elevazione progressiva del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia fino al limite di 65 anni per gli uomini e di 60 per le donne;

2) elevazione progressiva fino a 20 anni del requisito contributivo per la medesima pensione di vecchiaia;

3) tali aumenti non erano accompagnati da alcuna misura restrittiva sulle pensioni di anzianità dei dipendenti privati (per le quali operava - soltanto per l'anno 1993 - la suddetta disposizione di «blocco»); riguardo ai pensionamenti anticipati dei dipendenti pubblici, veniva stabilita una progressiva elevazione del requisito contributivo vigente in ciascun ordinamento previdenziale, fino all'equiparazione con quello del regime generale INPS (35 anni);

4) una revisione dei criteri di calcolo dei trattamenti e, in particolare, della retribuzione pensionabile (cioè, della base di calcolo), intesa ad aumentare il periodo lavorativo di riferimento per la determinazione della medesima; a regime, la retribuzione pensionabile corrispondeva alla media delle retribuzioni dell'intera vita lavorativa;

5) la perequazione automatica dell'importo dei trattamenti veniva correlata esclusivamente alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo; ulteriori aumenti potevano essere stabiliti in relazione all'anda-

mento dell'economia nonchè del rapporto spesa pensionistica/PIL.

Inoltre venne soppressa la possibilità di cumulo tra pensioni di anzianità ed attività autonoma.

Secondo le proiezioni della Ragioneria generale, la riforma Amato avrebbe consentito un contenimento dell'aliquota contributiva di equilibrio (con riferimento al Fondo lavoratori dipendenti INPS) fino al 2010; intorno a tale data, essa avrebbe ricominciato a salire fino al 2030, per poi tornare a ridiscendere; complessivamente, dunque, la fase di maggiore disequilibrio avrebbe interessato solo il periodo 2025-2040, allorchè inevitabilmente andranno in quiescenza i *baby boomers* degli anni '60.

Il Governo Amato, pur dovendo affrontare una situazione di emergenza sotto il profilo politico-istituzionale e sotto il profilo economico-finanziario, creò le condizioni per il risanamento della finanza pubblica adottando, tra le altre, misure per la prima volta strutturali, ovvero capaci di incidere in modo permanente e virtuoso sulla spesa pubblica, lasciando al futuro Governo un compito sicuramente meno gravoso.

La manovra finanziaria del Governo Ciampi

Il rispetto delle condizioni poste per il riequilibrio della finanza pubblica dal Consiglio dei Ministri finanziari dell'Unione europea per la concessione del prestito in ECU impose una manovra correttiva nella primavera del 1993. Con il decreto-legge n. 155 del 22 maggio 1993 vennero così adottate misure aggiuntive per circa 12.500 miliardi (di cui 5.500 miliardi riguardarono incrementi di entrate e 7.000 miliardi tagli di spese). Questi ultimi comprendevano riduzioni dei trasferimenti agli enti locali, all'Anas e alle Ferrovie dello Stato, misure di blocco sia degli impegni di spesa a carattere non obbligatorio, sia delle quote non utilizzate di fondi speciali, nonchè una misura contestabile come l'obbligo di deposito presso la Tesoreria di una quota delle disponibilità degli enti previdenziali. Sul ver-

sante delle entrate, l'inasprimento fiscale faceva leva essenzialmente sull'imposizione indiretta, in un contesto in cui sembravano in parte allentati i pericoli di pressioni inflazionistiche alimentate dalla forte svalutazione della lira e in cui appariva già elevata la pressione tributaria relativa all'imposizione diretta.

La manovra di bilancio per il 1994 venne impostata tra l'estate e l'autunno del 1993, quando più acuta era la fase recessiva e mentre si assisteva però ad una rapida discesa dei tassi di emissione dei titoli pubblici dovuta in parte agli effetti della rigorosa manovra di Amato.

L'approccio seguito dal Governo Ciampi apparve subito di profilo più basso rispetto a quello che aveva ispirato la manovra del Governo Amato nel 1992. Furono confermati gli obiettivi di contenimento del fabbisogno tendenziale del settore statale e di stabilizzazione del rapporto debito/Pil (nel 1996), ma gli interventi vennero ispirati ad una terapia che cercava di combinare risanamento finanziario e ripresa congiunturale.

Il processo di risanamento dei conti pubblici che venne delineato nel Documento di programmazione del luglio 1993 richiedeva originariamente che il fabbisogno del 1994 si collocasse intorno a 144.200 miliardi. A tale risultato dovevano concorrere l'insieme degli interventi varati con la manovra per il 1994 (per 31.000 miliardi circa), che avrebbero assicurato il mantenimento dell'avanzo primario al livello del 1993, e la diminuzione degli oneri sul debito pubblico a seguito della flessione dei tassi di interesse attesa nel corso dell'anno.

Il complesso delle misure doveva comportare, per il settore pubblico, riduzioni di spesa per 25.700 miliardi e aumenti di entrata per 5.600.

Il Governo Ciampi puntò molto su una riforma della Pubblica Amministrazione che si dimostrò, nonostante le buone intenzioni del suo ideatore, il ministro Cassese, alquanto aleatoria, rimanendo inapplicata per la volontà dei sindacati e a causa del forte contrasto operato dagli apparati della burocrazia italiana.

La riforma Cassese finì solo per essere uno specchietto per le allodole, utilizzato dal Governo per crearsi una credibilità verso i *partners* europei ed extraeuropei.

In concreto l'intervento finanziario del Governo Ciampi si realizzò per circa metà dei suoi obiettivi operando soprattutto su tagli alle spese per investimenti e sull'aumento delle entrate, in particolare quelle indirette che portarono ad avere un impatto negativo sull'indice del costo della vita.

La dimensione relativamente contenuta della manovra e l'orientamento ad intervenire sulle entrate solo marginalmente e a limitare, sul versante delle spese, i tagli alle prestazioni sociali, erano volti a non contrastare una ripresa economica che si prospettava ancora debole, ma di fatto caratterizzarono la natura politica di questo Governo «tecnico» che aveva il compito di portare il Paese alle elezioni e di preparare il futuro primo Governo delle sinistre che doveva nascere sui resti di Tangentopoli. Il Governo Ciampi doveva costituire un periodo di transizione e nulla, o poco, fece per il risanamento del Paese nel timore di penalizzare quell'elettorato della sinistra che aveva consentito la sua costituzione e che Ciampi contava che gli avrebbe garantito, anche dopo le elezioni, un ruolo di primo piano nella futura compagine governativa.

Il quadro programmatico di evoluzione dei conti pubblici si inseriva infatti in uno scenario previsivo di crescita modesta nel 1993 (+ 0,4 per cento l'incremento del PIL) e di ripresa moderata nel 1994 (+ 1,6 per cento).

Nei dati di consuntivo del 1993 si constatò invece una caduta delle attività produttive (il PIL risultò essersi ridotto dello 0,7 per cento), accompagnata da una marcata contrazione dei livelli di occupazione. Durante il Governo Ciampi si persero un milione di posti di lavoro. Ciò indusse ad una maggiore cautela anche con riguardo alle prospettive di crescita del 1994 che vennero ridotte dall'1,6 per cento all'1,3 per cento. I riflessi sui conti pubblici, in termini di minori entrate fiscali e contributive e di un maggiore ricorso agli am-

mortizzatori sociali, vennero valutati in circa 18.000 miliardi.

La manovra finanziaria del Governo Berlusconi

Il Governo Berlusconi ereditò dei conti pubblici ancora più disastrosi dopo la gestione Ciampi. Il Governo Ciampi, infatti, si era ripromesso di operare interventi più decisi di risanamento solo dopo le elezioni e la vittoria delle sinistre e per questo motivo non aveva realizzato neppure i ridotti obiettivi prefissati. Infatti il fabbisogno balzò dai 144.200 miliardi previsti ai 159.400 miliardi.

In una prospettiva congiunturale ancora incerta, il Governo Berlusconi non ritenne tuttavia opportuno intervenire nuovamente sui conti pubblici in misura tale da ricondurre il fabbisogno all'obiettivo iniziale.

I primi provvedimenti assunti dal Governo riguardarono agevolazioni a sostegno della ripresa dei livelli di attività. Nel mese di giugno, il Governo approvò il decreto legge n. 357 che concedeva incentivi fiscali alla costituzione di nuove imprese, all'incremento dell'occupazione e all'espansione degli investimenti.

Il provvedimento istituiva un regime fiscale sostitutivo in favore di iniziative imprenditoriali promosse da giovani e accordava un credito d'imposta ai datori di lavoro che avessero assunto a tempo indeterminato lavoratori al primo impiego o temporaneamente disoccupati. Alle imprese non bancarie veniva concessa la deduzione dall'imponibile IRPEG di un importo pari alla metà degli investimenti eccedenti la media di quelli effettuati nell'ultimo quinquennio. Venivano inoltre varate misure intese a favorire lo sviluppo del mercato borsistico, disponendo la temporanea riduzione dell'aliquota dell'IRPEG per le società di minori dimensioni ammesse alla quotazione di borsa e agevolazioni in favore dei percettori di dividendi distribuiti da imprese quotate. Gli sgravi, per la loro natura selettiva e transitoria, miravano a consolidare la ripresa economica in atto e a stimolare

l'ampliamento dell'occupazione. In difformità dalle consuete procedure di bilancio, la copertura finanziaria veniva individuata negli effetti di retroazione sul gettito dell'espansione dei livelli di attività e di occupazione, indotta dai provvedimenti stessi: le valutazioni ufficiali fissavano in circa 1.000 miliardi nel quadriennio 1994-97 le maggiori entrate nette conseguenti agli sgravi.

Il Governo Berlusconi in questo modo dette subito il segno di una nuova politica economica, non solo ispirata ad un reale rigore finanziario come quello del Governo Amato, ma anche attenta a creare le condizioni di uno sviluppo reale, non sostenuto dalla spesa pubblica e quindi virtuoso e non virtuale.

Il DPEF per il triennio 1995-97, presentato nel luglio 1994 dal Governo Berlusconi, si poneva, sostanzialmente, a metà strada tra la terapia d'urto posta in essere dal Governo Amato nel 1993 e l'approccio graduale del governo Ciampi nel 1994. Preso atto del miglioramento ciclico in corso, pur in presenza di un andamento crescente dei tassi di interesse, si ribadì l'obiettivo di stabilizzare il rapporto debito/Pil nel 1996, e si programmarono ben 90.000 miliardi di manovra triennale sul saldo primario. Gli obiettivi di bilancio 1995 vennero fissati, per il settore statale, in un fabbisogno di 138.400 miliardi (8 per cento del PIL, contro il 9,5 per cento del 1994), un avanzo primario di 37.650 (2,1 per cento, contro l'1,1 per cento), interessi di 176.000 (10 per cento contro l'11 per cento).

A settembre venne presentata la manovra di bilancio 1995: tra le entrate prevaleva la finanza straordinaria, giustificata anche come premessa di un'annunciata riforma tributaria, mentre i tagli di spesa si concentravano soprattutto su pensioni (9.000 miliardi), sanità (5.000 miliardi) e pubblico impiego (6.000).

Rispetto alla originaria proposta governativa la composizione della manovra venne modificata in sede parlamentare: minori risparmi di spesa, per circa 2.700 miliardi, trovarono compensazione in un maggior gettito tributario e contributivo. Secondo le

valutazioni ufficiali, il complesso delle misure doveva determinare una riduzione del fabbisogno del settore pubblico pari a 50.000 miliardi: 24.300 miliardi sarebbero derivati da riduzioni di spesa, 23.700 da maggiori entrate e 2.000 dal risparmio sugli oneri per interessi dovuto alla manovra.

Una parte considerevole dell'incremento di gettito atteso dai provvedimenti correttivi sarebbe dovuta derivare da interventi a carattere *una tantum* (concordato di massa, imposte straordinarie per le cooperative e per le società di comodo, definizione di liti fiscali pendenti, estensione del condono contributivo, condono edilizio, sanatorie delle irregolarità formali e in materia di tasse automobilistiche, imposte sostitutive per l'affrancamento dei fondi in sospensione d'imposta, addizionali IRPEF e IRPEG in favore delle zone colpite dall'alluvione del novembre 1994). Queste misure, comunque, non comportarono un aumento della pressione fiscale che, anzi, il Governo Berlusconi era riuscito addirittura a ridurre nel 1994.

Gli obiettivi furono raggiunti a consuntivo. Soprattutto, dopo decenni si raggiunse l'inversione della crescita del rapporto debito/Pil.

La nuova politica economica del Governo Berlusconi seppe sfruttare la congiuntura favorevole, contenere l'inflazione ed attuare una manovra di bilancio che determinò il balzo dell'avanzo primario, solo in parte compensato, nell'ambito del fabbisogno complessivo, da un lieve aumento del costo del debito: data l'accentuata espansione del PIL nominale. Fu allora che si registrò l'inversione di tendenza del rapporto debito/PIL (Tabelle 3 e 4).

Anche la manovra finanziaria per il 1995 del Governo Berlusconi adottò alcune misure in materia previdenziale.

Com'è noto, il progetto originario presentava una riforma più ampia, della quale si ricordano due dei punti più qualificanti:

1) i trattamenti pensionistici di anzianità venivano ridotti nella misura del 3 per cento per ogni anno di anticipo della decorrenza rispetto al requisito anagrafico per il

trattamento di vecchiaia nel regime generale INPS. Tale riduzione, che non poteva superare la misura del 50 per cento del trattamento, non si sarebbe applicata qualora fosse stato conseguito il requisito contributivo massimo utile (40 anni); al fine di attenuare l'effetto di tale meccanismo di riduzione, il progetto consentiva un pieno cumulo del trattamento in esame con il reddito da lavoro autonomo e dipendente;

2) per i soggetti che al 31 dicembre 1992 avessero già conseguito un'anzianità contributiva o di servizio pari o superiore a 15 anni (i quali, come detto, in base alla riforma Amato, avevano subito una minore restrizione della disciplina del calcolo dei trattamenti), veniva prevista una riduzione dal 2 per cento all'1,75 per cento dell'aliquota annua di rendimento.

Tra le misure invece adottate, si ricorda, oltre all'accelerazione della fase di elevamento dell'età pensionabile, una nuova disposizione di blocco delle pensioni di anzianità, a decorrere dal 28 settembre 1994 e fino al 30 giugno 1995.

Secondo le proiezioni elaborate sulla base del modello della Ragioneria generale, il progetto di riforma del Governo Berlusconi - in gran parte, come detto, non adottato - avrebbe comportato notevoli risparmi e un contenimento dell'aliquota di equilibrio, soprattutto nel breve e medio periodo, cioè quello utile per entrare in Europa e rimanerci saldamente.

Il Governo Berlusconi operò nonostante le difficoltà extraparlamentari create dall'opposizione e nonostante il doppio gioco di una parte della maggioranza, secondo una linea che seppe coniugare il risanamento finanziario con lo sviluppo.

La manovra finanziaria del Governo Dini

La stagione brevissima del Governo Berlusconi non dette modo di continuare la linea di risanamento impostata

Tra il febbraio ed il marzo del 1995, il Governo Dini varò una manovra integrativa e un'ulteriore correzione dei conti pubblici, incentrata sull'aumento delle imposte indi-

rette e su misure varie di contenimento, per lo più non strutturale, delle spese.

Gli interventi decisi a febbraio prevedevano incrementi di gettito per 15.600 miliardi e risparmi di spesa per circa 5.500 miliardi. La manovra, quindi, operava per 3/4 su aumenti di entrate.

L'emergere di nuovi elementi spinse poi a rafforzare ulteriormente gli obiettivi che nel Documento di programmazione del giugno 1995 furono portati a 130.000 miliardi per il fabbisogno (7,4 per cento del PIL) e a 60.000 per l'avanzo primario (3,4 per cento del PIL).

In termini macroeconomici, gli obiettivi perseguiti erano l'innalzamento della pressione tributaria rispetto al 1994 (ad un livello, comunque, inferiore a quello raggiunto nel 1993) e la riduzione entro il 2,5 per cento (cioè entro il tasso di inflazione programmata) dell'incremento nominale delle spese correnti al netto degli interessi

La definizione degli interventi di bilancio prendeva avvio nel settembre del 1995. Il Governo dava attuazione alle indicazioni programmatiche, varando una manovra correttiva valutata, secondo le stime ufficiali, in 32.500 miliardi. Di questi, oltre 5.000 erano affidati a un provvedimento di urgenza, emanato alla fine dell'anno, tuttora in attesa di conversione parlamentare, sebbene vigente da dieci mesi in seguito a successive reiterazioni. Ulteriori 1.600 miliardi sarebbero derivati dalla riduzione degli oneri per interessi, conseguente all'approvazione della manovra stessa.

Con riferimento al settore statale, la composizione iniziale dell'intervento assegnava un peso maggiore alle misure volte a espandere le entrate (18.000 miliardi) rispetto a quelle dirette a contrastare l'espansione della spesa (14.500 miliardi).

Con il provvedimento collegato si era inoltre operato sul fronte della finanza regionale e locale.

In particolare si era provveduto a sopprimere tutti i trasferimenti statali non interessanti la sanità, eliminando conseguentemente i vincoli di destinazione ad essi connessi, a tutto favore dell'attribuzione alle Regioni di una aliquota delle accise sulla

benzina a titolo di tributo proprio, con la possibilità di poter attingere risorse dall'istituendo Fondo perequativo in presenza di eventuali differenze tra l'entità dei soppressi trasferimenti ed il citato gettito proveniente dall'accisa sulla benzina.

A favore delle finanze regionali era stata inoltre prevista l'assegnazione di un tributo proprio sulle discariche unitamente all'istituzione della tassa per il diritto allo studio universitario, mentre, sullo specifico fronte delle entrate locali, era stata disposta la corresponsione alle province dell'addizionale sulle imposte di trascrizione al Pubblico registro automobilistico (PRA) nonché dell'addizionale erariale sulla tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani e contestualmente è stata concessa ai Comuni la facoltà di trasformare, nel settore dell'edilizia abitativa, il diritto di superficie in diritto di proprietà piena.

Completavano la manovra gli effetti previsti per il 1996 dalla riforma previdenziale collegata alla legge finanziaria (legge n. 335 del 1995).

La riforma previdenziale formulata sotto dettatura dei sindacati, a causa della sua eccessiva gradualità, opera marginalmente sulle pensioni di anzianità ed è del tutto inefficace per quanto riguarda il comparto delle pensioni di vecchiaia nei primi 5 anni di applicazione. In tal modo si garantiscono gli interessi, ma soprattutto i privilegi delle vecchie generazioni a discapito delle nuove.

Già nei primi mesi dell'anno tuttavia l'andamento dei conti pubblici ha reso palese l'esistenza di uno scostamento dagli obiettivi programmati. Nel primo quadrimestre, il fabbisogno si è collocato su livelli di oltre 15.000 miliardi superiori a quelli del 1995; gli effetti dei «decreti elettorali» e di alcuni provvedimenti di finanza creativa si sono traslati sui conti del 1996, appesantendo il fabbisogno per lo stesso anno.

La manovra finanziaria del Governo Prodi

La manovra di fine anno interviene, occorre ricordarlo, dopo un primo atto del

Governo Prodi, la cosiddetta «manovrina». Questa aveva messo in opera 5.000 miliardi di nuove entrate e 11.000 miliardi di tagli di spesa in gran parte virtuali. La manovra correttiva di giugno aveva già prodotto effetti punitivi verso il settore privato, allora accusato dalla sinistra di aver goduto di extraprofitti dovuti al *boom* delle esportazioni. Con questa manovra finanziaria si arriva a caricare il Paese di altri 25.000 miliardi di imposte e tasse per un totale di quasi 30.000 miliardi di risorse sottratte ai cittadini italiani ed alle imprese nell'arco di un anno da uno Stato famelico ed inefficiente.

Anche questa volta i tagli sono in gran parte virtuali in quanto si tratta di slittamenti di spesa o partite di giro tra amministrazioni centrali e regioni.

I cittadini italiani sanno anche i motivi per i quali dovranno sopportare ancora una volta di essere privati di una quota sempre più rilevante del loro reddito: l'Ulivo ha vinto le elezioni grazie al patto scellerato con Rifondazione Comunista e se il Governo Prodi vuole durare è con questa realtà politica che deve fare i conti. È dunque naturale che lo scandaloso meccanismo delle pensioni di anzianità e delle pensioni-*baby*, un lusso che soltanto il nostro Paese pensa di potersi permettere, non viene toccato. Ed è ancor più grave, in un momento di emergenza finanziaria come questo, che il Governo pensi di affrontare il problema dell'occupazione con la leva pubblica.

Si destinano, infatti, più di 6.000 miliardi per il lavoro, così come previsto dall'accordo sull'occupazione con i sindacati, ma si bloccano tutte o quasi tutte le misure per liberalizzare il mercato del lavoro. Ci si sarebbe aspettati che di fronte a tassi di disoccupazione crescenti si fosse proceduto a sancire la fine del monopolio pubblico del collocamento così come del resto è stato richiesto anche a livello comunitario, o che si lasciasse la libertà ad aziende e disoccupati di stipulare accordi atipici come il *part-time*, il lavoro a tempo determinato o le altre numerose tipologie contrattuali che in altri Paesi hanno permesso considerevoli successi dal punto di vista occupazionale. Questa

maggioranza al contrario approva un emendamento all'articolo 44-*bis* che impone il rispetto dei minimi contrattuali nazionali stipulati dai sindacati anche nelle aree di crisi.

Amato sosteneva nel 1992, l'anno della svolta, che in Italia era necessario eliminare i posti di lavoro improduttivi e creare posti di lavoro produttivi: il Governo Prodi con questa manovra rallenta la creazione di posti produttivi tartassando il settore privato, ma crea posti nella pubblica amministrazione con l'articolo 6, in un settore sul quale sapevamo ci fossero al contrario rilevanti esuberanti. Con l'Ulivo al Governo è risorto il partito trasversale della spesa pubblica.

L'impostazione iniziale della manovra finanziaria per il 1997 prevedeva un'attuazione in due fasi:

a) con il disegno di legge finanziaria e provvedimenti collegati si procedeva con tagli e nuove entrate per 33.200 miliardi;

b) con provvedimenti di fine anno si aggiungevano altri 29.285 miliardi, di cui 12.500 miliardi di «Supertassa per l'Europa», 4.285 miliardi di ulteriori entrate tributarie e 12.500 miliardi di operazioni di Tesoreria.

Alla Camera dei deputati il Governo ha inserito i contenuti di alcuni decreti legge prossimi a decadere definitivamente a causa della recente sentenza della Corte Costituzionale, introducendo una forma che potremmo definire di «reiterazione impropria», ed ha spostato i 4.285 miliardi della manovrina di fine anno sulle entrate dall'articolato del disegno di legge collegato alla legge finanziaria ai fondi globali di segno negativo.

Nell'esame presso le Commissioni al Senato il Governo ha deciso di trasferire gli interventi straordinari per l'Unione monetaria (Eurotassa, minicondono e anticipo dell'imposta sul trattamento di fine rapporto - TFR) dal disegno di legge finanziaria al provvedimento collegato, modificandone e specificandone i contenuti.

Se l'ammontare complessivo della manovra finanziaria è condivisibile, forti perplessità suscita la qualità della stessa. Questa

manca di una strategia complessiva basata sulle esigenze reali del nostro Paese e mostra con evidenza la quasi totale assenza di interventi strutturali:

a) la manovra finanziaria è squilibrata sotto il profilo delle entrate per la decisione del Governo di non intervenire con significativi contenimenti di spesa nei settori della previdenza, della sanità e del pubblico impiego che rappresentano, al netto degli interventi passivi, l'80 per cento circa della spesa corrente;

b) ci sono troppe misure *una tantum* sia dal lato delle entrate sia dal lato delle riduzioni di spesa, che andranno consolidate con interventi strutturali nel 1998;

c) molti interventi di riduzione della spesa pubblica rischiano di rivelarsi aleatori.

In queste condizioni vi è la certezza che questa manovra non sarà sufficiente per entrare in Europa ed avrà soltanto un effetto depressivo sull'economia.

L'efficacia di molte delle misure di spesa dipende da atti e decisioni in parte discrezionali dell'amministrazione. Altre misure, ad esempio il blocco del *turn-over*, vengono attuate consentendo ampie deroghe ed eccezioni.

Se la manovra dal lato della spesa appare esigua, occorre d'altronde considerare che tolte le tre voci principali quali pensioni, pubblico impiego e sanità, sulle quali il Governo ha deciso di non effettuare interventi di rilievo, le spese correnti al netto degli interessi ammontano a 140.000 miliardi circa: è pressochè impossibile effettuare risparmi reali per 25.000 miliardi operando su un aggregato così ristretto.

Dal lato delle entrate i provvedimenti ammontano a circa 25.000 miliardi. Gran parte del gettito tributario proviene da misure di tipo antielusivo, dalla trasformazione in reddito dei *fringe-benefit*, da una riduzione delle agevolazioni fiscali, oltre che dalle misure per l'Unione monetaria (tassa per l'Europa, anticipo dall'imposta sul TFR e minicondono).

Di questo genere di interventi, uno degli aspetti più controversi è come sempre rap-

presentato dalle misure antielusione. Si colpiscono infatti comportamenti economici conformi alla legislazione, e quindi legittimi, a motivo delle imperfezioni e delle inadeguatezze della normativa stessa. È evidentemente una maniera indiretta, e quindi scarsamente efficace oltrechè penalizzante per gli operatori, di risolvere le distorsioni legislative.

Inoltre il Governo, richiedendo per sè delle deleghe molto ampie, si è arrogato il diritto di riformare a suo piacimento quasi i due terzi del sistema tributario, con riferimento anche agli aspetti amministrativi e applicativi.

Con simili decisioni è evidente che il Governo Prodi si muove, come era prevedibile, al di fuori delle regole, siano esse quelle, ben più importanti, dettate dalla Costituzione, sia quelle, non trascurabili, dettate dalla prassi del democratico dibattito politico.

Lo scandalo delle deleghe in materia fiscale ha sollevato il velo di questa maggioranza dimostrando agli italiani che le «radici» di una cultura clerico-comunista non possono essere intaccate da semplici proclami a mezzo stampa sulla reale posizione di questa maggioranza. Il potere di interdizione del Partito della Rifondazione Comunista porterà a fondo anche quelle forze cattoliche di centro-sinistra che fanno oggi da spalla a questo Governo.

L'intento di penalizzare il ceto produttivo, palese sin dalla manovra di giugno, è ancora più evidente nella manovra di finanza pubblica predisposta da questo Governo e se a questo aggiungiamo lo scippo che la maggioranza vuol fare al Parlamento con la richiesta di numerose deleghe in bianco in un settore come quello fiscale, ci accorgiamo dei rischi che l'Italia intera sta scontando a causa della politica dell'attuale Esecutivo.

A questo proposito molteplici sono le critiche che abbiamo il dovere di muovere a questa maggioranza: a) il mancato rispetto del dettato costituzionale in tema di deleghe al Governo; b) la quantità e la qualità delle deleghe richieste; c) la forzatura dell'inserimento delle deleghe nel provvedimento collegato alla legge finanziaria.

In ordine al primo punto, ricordiamo che l'articolo 76 della Costituzione disciplina la materia delle deleghe, imponendo severi limiti: la delega al Governo può essere data con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo determinato ed oggetti determinati. Ciò evidenzia l'eccezionalità della delega nell'impianto costituzionale, al contrario, evidentemente, di quanto ritiene questo Governo che con quattro, cinque articoli del provvedimento collegato, peraltro generici ed evasivi, intende riformare gran parte del nostro sistema fiscale.

Per quel che riguarda il secondo punto, cioè l'eccessivo numero delle deleghe e le materie in cui vengono richieste, possiamo affermare con certezza che all'esagerazione non c'è limite. Il Governo forse ritiene che il Parlamento sia un organo con funzioni notarili, come accade nei regimi totalitari, ma sottovaluta la forza dell'opposizione che con la manifestazione dei primi di novembre ha dimostrato di godere del sostegno della gente che lavora e che produce. Se è pur vero che una riforma di natura tecnica necessita di una legge delega, è altrettanto vero che nella definizione dei principi e dei criteri direttivi si deve aprire un dibattito serio e democratico tenendo sempre in considerazione il delicato argomento di cui si discute, ovvero delle tasse.

Detto questo, è facile arrivare, affrontando il terzo punto di cui in premessa, alla doverosa richiesta avanzata dal Polo in ordine allo stralcio delle deleghe dal provvedimento collegato alla legge finanziaria: esse infatti sono di dubbia costituzionalità, sono eccessive e generiche, sono inserite in un disegno di legge di carattere finanziario, senza avere alcun effetto finanziario (come invece imporrebbe la normativa che regola la contabilità di Stato).

Visto l'intollerante atteggiamento della maggioranza sullo stralcio delle deleghe e le risibili offerte formulate dal Governo per il ritorno in aula dei Parlamentari del Polo, la coerenza che intendiamo praticare impone la scelta della assenza-protesta dai lavori parlamentari. Per la verità ai lavori delle Commissioni siamo stati presenti, avevamo la speranza di ricondurre il dibattito politi-

co all'interno delle regole di democratico confronto. Ma la maggioranza è stata insensibile. Ha preferito la logica dei numeri ed allora questa maggioranza si dovrà assumere la responsabilità della rottura.

Nel merito, la riformulazione degli scaglioni di reddito ai fini dell'IRPEF si manifesta chiaramente come un provvedimento punitivo nei confronti dei ceti medi, a difesa dei quali abbiamo insistentemente chiesto il dibattito parlamentare dopo la sessione di bilancio.

La disciplina della nuova imposta regionale sulle attività produttive (IREP) aumenta le perplessità sulla invarianza di gettito e sulle ipotesi di verifica in base alla consistenza del prelievo: possiamo ipotizzare che ad un eventuale calo delle entrate tributarie dovuto, alla scellerata politica economica di questo Governo (aumento del PIL assai inferiore alle aspettative) dovremo assistere ad un adeguamento della aliquota base dell'IREP? Temiamo che si tratti di un altro inganno per i contribuenti italiani.

Il nostro Paese ha una pressione fiscale tra le più alte nel mondo, sensibilmente superiore alla media europea ed assai vicina a quella di Paesi come la Svezia dove lo Stato sociale ed il sistema dei servizi resi al cittadino supera di gran lunga lo *standard* italiano.

Siamo in controtendenza rispetto a tutti gli altri Paesi europei dove la pressione fiscale diminuisce (in Italia dal 1980 è in costante crescita tranne che durante il Governo Berlusconi) (Tabelle 5 e 6).

Di fatto, in Italia il gettito dell'IRPEF, invece di coprire il costo dei servizi pubblici, finisce per coprire il costo degli interessi sul debito pubblico, accumulato negli anni del consociativismo e del partito della spesa pubblica.

Il livello di prelievo sulle persone giuridiche, che supera abbondantemente il 50 per cento del reddito, appesantisce il costo del prodotto *made in Italy*, rispetto alle aziende operanti in altri Paesi europei penalizzando l'occupazione e la competitività delle imprese italiane.

Il reddito disponibile delle famiglie italiane, di qualsiasi fascia, è stato eroso dalle

politiche dissennate dei Governi che, come il Governo Prodi, non sono intervenute sugli sprechi dello Stato e sul sistema dei privilegi.

L'impostazione che il Governo sembra dare alla «sua» riforma fiscale è, come già detto, chiaramente punitiva per quei ceti che non sostengono elettoralmente l'attuale maggioranza, cioè i ceti medi, che costituiscono l'ossatura produttiva del nostro Paese.

L'operazione di riduzione degli scaglioni IRPEF, da 7 a 5, proposta dal Governo e contrabbandata per semplificazione fiscale, infatti altro non fa che scaricare sui redditi che vanno da 30 a 80 milioni annui quel gettito che si perderà in alto, con l'eliminazione dell'aliquota marginale più elevata, ed in basso con l'aumento delle detrazioni fisse.

I redditi medi che contribuiscono per circa un terzo al gettito complessivo dell'IRPEF, saranno quelli che pagheranno la riforma Visco. Per questi redditi vi saranno più imposte e meno detrazioni, per consentire ai redditi inferiori, spesso non reali, di avere maggiori detrazioni ed ai redditi superiori ai 300 milioni un'aliquota marginale più bassa. Per i redditi intermedi vi sarà necessariamente uno scivolamento in basso della scala delle aliquote per cui, per esempio, se oggi sulla quota di reddito che va da 40 a 60 milioni grava un'aliquota del 41 per cento, domani questa stessa aliquota incomincerà a pesare dai 35 milioni in su.

Ma il processo di semplificazione fiscale proposto nasconde altri inganni per i redditi medi.

Proprio sui ceti medi si abatterà con impatti considerevoli, più che su ogni altra categoria, la tassa per l'Europa.

Una tassa che inizialmente prevedeva un prelievo straordinario sui redditi per 12.500 miliardi, per essere poi aggiustato verso il basso a 8.000 e definitivamente portata a 5.500 grazie all'azione politica del Polo confortata negli intenti da autorevoli istituti di ricerca come il CER del professor Spaventa che calcolava che l'esborso per i redditi medio-alti avrebbe superato i cinque milioni annui.

Nonostante questa riduzione la tassa rimane pesante ed iniqua e solleva fondati dubbi di incostituzionalità relativamente alla sperequazione tra reddito da lavoro autonomo e reddito da lavoro dipendente.

Inoltre si corre il rischio che queste tassazioni dichiarate *una tantum* si ripetano negli anni a venire, per colmare la mancata crescita delle entrate tributarie dovuta agli effetti depressivi che la manovra Prodi potrebbe innescare.

Infine il Governo, sospinto dai sindacati e da Rifondazione Comunista, non nasconde di voler, comunque, recuperare un gettito considerevole della lotta all'evasione fiscale. Ma l'evasione fiscale, a nostro avviso, potrà essere arginata solo nel medio periodo, con la semplificazione reale del nostro sistema fiscale ed il riequilibrio dei carichi tributari tra categorie e soggetti diversi. Il recupero dell'evasione fiscale non può essere una misura eccezionale per far quadrare i conti, perchè creerebbe solo entrate virtuali e ipotetiche, a fronte, sicuramente, di nuovi squilibri fiscali. I contribuenti onesti finirebbero per essere vessati da nuovi controlli e sottoposti ad ulteriori insopportabili adempimenti, mentre l'economia sommersa non emergerebbe, come si vorrebbe, ma finirebbe per scomparire. Solo con una riforma strutturale del sistema fiscale ed una riduzione della pressione tributaria sui redditi è possibile regolarizzare il nostro sommerso, senza distruggerne le attività economiche, che, è inutile negarlo, contribuiscono in molte aree del centro-sud a ridurre i gravi disagi sociali prodotti dalla disoccupazione.

La manovra del Governo Prodi non si caratterizza solo per gli ipotetici tagli alla spesa ed i reali incrementi di entrata, ma anche per essere un eccezionale esercizio di «contabilità creativa».

Il presidente del Consiglio Prodi, memore dei trucchi e degli artifici praticati sui bilanci dell'IRI, ha dimostrato notevole fantasia contabile anche in occasione di questa manovra finanziaria, tirando fuori dal suo cilindro 12.500 miliardi di operazioni di Tesoreria.

Solo parzialmente è riuscito il colpo di mano del Governo che, fuori dal controllo del Parlamento, si era garantito la discrezionalità sulle autorizzazioni di cassa per un importo complessivo di 40.000 miliardi. Il Polo aveva stigmatizzato questa norma proditoriamente inserita nell'emendamento sull'Europa, come la «madre di tutte le deleghe».

Il ministro del tesoro Ciampi, al momento della presentazione della manovra, dichiarava che sarebbe andato a testa alta al Fondo monetario internazionale. Soltanto due giorni dopo Vito Tanzi, Direttore del Fondo monetario, in un intervento che ha avuto scarso rilievo sulla stampa nazionale, affermava che questa manovra è troppo sbilanciata a favore di nuove entrate. Un fatto molto grave per un Paese che sconta già una pressione fiscale e contributiva a livelli di guardia.

In un periodo di recessione e disoccupazione, nel quale la competizione globale obbliga le imprese a migliorare la propria competitività, il Governo vara una manovra che incide proprio sui fattori della produzione: lavoro e capitale, dimostrando così una miopia davvero preoccupante.

Questa manovra aumenta la pressione fiscale sul fattore lavoro e sul capitale di 21.000 miliardi. Questo in una situazione nella quale il costo del lavoro è aumentato più del 6 per cento (dati 1996), per effetto degli aumenti salariali.

A sinistra si vanta il successo sui mercati finanziari internazionali che hanno mostrato una certa soddisfazione per l'entità imprevista della manovra (il DPEF iniziale prevedeva una manovra di 32.400 miliardi).

La reazione positiva dei mercati tuttavia non certifica la bontà di una manovra finanziaria: questi hanno infatti un orizzonte molto limitato e reagiscono con volubilità rispondendo a segnali che spesso non hanno nulla a che fare con l'economia reale. Sarebbe interessante rilevare l'effetto sugli investimenti diretti che già oggi l'Italia ha difficoltà ad attrarre agli stessi ritmi degli altri Paesi europei.

Questa manovra in buona sostanza sacrifica lo sviluppo alle *lobbies* conservatrici ed al partito della spesa pubblica.

La parte più consistente delle minori spese riguarda slittamenti e giochi contabili (operazioni di controllo di Tesoreria) o tagli che potrebbero generare aumenti di pressione fiscale da parte degli enti locali o potrebbero indurre gli enti colpiti ad indebitarsi sul mercato (Ferrovie, Poste, eccetera) creando le premesse per futuri interventi dello Stato, quindi a carico dei contribuenti, per coprire i nuovi buchi di bilancio.

I cittadini italiani stanno pagando l'irragionevole protesta e l'opposizione preconcepita che fu fatta a suo tempo contro la riforma delle pensioni del Governo Berlusconi.

Oggi gli economisti di sinistra Salvati e Zamagni chiedono a gran voce la revisione della riforma previdenziale del Governo Dini e Sylos Labini ci informa che all'ora professor Prodi sottoscrisse un manifesto di sostegno ed apprezzamento al progetto di riforma previdenziale presentato dal Governo del Polo.

I cittadini italiani pagano anche il prezzo delle manovre di palazzo ordite dal partito della spesa, a cui le ambizioni di Bossi si sono ben prestate, che hanno determinato la crisi della lira e l'aumento dei tassi di interesse con conseguenze sia sullo sviluppo che sui conti pubblici.

Il risultato di tutto ciò è che oggi i cittadini italiani devono subire una manovra di 62.500 miliardi (giustificata dalla necessità di entrare in Europa tra i Paesi di testa) e che a causa della sua composizione non raggiungerà il suo obiettivo. Una manovra impostata sulla salvaguardia dei consumi pubblici a spese degli investimenti e dei consumi privati. A sostenere questa tesi non è il Polo ma la Deutsche Bank, il Financial Times e la banca d'investimenti americana Salomon Brothers. Secondo quest'ultima, non sarà possibile raggiungere il 3 per cento del rapporto deficit/PIL nel 1997 anche perché il tasso di crescita, proprio a causa della manovra, non potrà essere del 2 per cento come previsto da Prodi, ma probabilmente non sarà superiore all'1 per cento.

L'inganno per l'Europa

La cosiddetta «tassa per l'Europa» non ci consentirà di entrare nella UEM. I cittadini italiani pagheranno non per l'Europa ma per mantenere l'intreccio di privilegi sociali di cui l'Ulivo è garante. Soltanto con una ulteriore manovra di 30-40.000 miliardi ad aprile, visto l'andamento del fabbisogno tendenziale, si potranno, forse, raggiungere i principali parametri di Maastricht.

Inoltre il Patto di Stabilità che sarà concluso entro la fine dell'anno impegna i Paesi membri al mantenimento dei parametri di Maastricht anche negli anni successivi al 1999, pena pesanti sanzioni. Considerando che i tagli di spesa sono costituiti in gran parte da partite di giro e slittamenti ed accorgimenti contabili, e soprattutto che la tassa per l'Europa viene presentata come una misura *una tantum*, è legittima la domanda: in quale maniera si vogliono mantenere certi parametri anche negli anni a venire? Senza tagli di spesa derivanti da riforme di struttura è ipotizzabile una lunga serie di tasse per l'Europa nei prossimi anni. L'atteggiamento ingannatorio del Governo nel voler addebitare all'Europa l'istituzione di una nuova tassa assume una estrema gravità, quando lo stesso Governo afferma che questa potrà essere rimborsata. È evidente a tutti che ciò non potrà mai accadere stanti le attuali proiezioni di spesa.

È inoltre evidente che i nostri *partners* europei non ci chiedono nuove tasse, ma riforme strutturali così come sta avvenendo in Germania e Francia dove la riforma dello Stato sociale si accompagna addirittura ad un alleggerimento della pressione fiscale. Il Governo non soltanto si distanzia dalle linee di politica economica seguite nel resto dell'Europa, ma attraverso il suo vice-presidente Veltroni stigmatizza tali politiche in quanto a suo avviso portatrici della protesta sociale.

Il Governo sembra giustificare la sua carente politica finanziaria con gli intendimenti solidaristici e di difesa degli ammortizzatori sociali. Una tale affermazione se certamente efficace a livello propagandistico non può nascondere la sua strumentalità

finalizzata alla difesa di un sistema di potere basato sul controllo e la distribuzione della spesa. Non si tratta tanto di Stato sociale. L'Italia spende infatti meno degli altri *partners* europei in materia di protezione sociale che altrove è distribuita con criteri generali e viene destinata a chi è in situazione di reale disagio sociale. Nella comparazione dei flussi finanziari risulta invece evidente che l'Italia destina alla previdenza una spesa che supera mediamente di 15 punti quella dei principali Paesi europei.

Spacciare ad esempio per solidarietà sociale la difesa di poche centinaia di migliaia di *baby-pensioni* mostra tutta l'indifendibilità morale di certe posizioni. Risulta evidente che questo Governo non intende disboscare quella giungla di privilegi dei quali il nostro sistema previdenziale rappresenta soltanto un eloquente esempio.

Il rapporto delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano, che sulla base di indicatori eminentemente sociali stila una classifica dei Paesi a livello mondiale, pone l'Italia al ventesimo posto dopo la Gran Bretagna (sedicesimo) e gli Stati Uniti (secondo). Due Paesi questi ultimi che sono stati considerati dalla nostra cultura dominante, da un punto di vista sociale, poco più che dei gironi infernali a causa delle loro scelte liberiste e anti-interventiste.

La nostra struttura della spesa pubblica non riflette dunque un sistema che garantisce una elevata e generalizzata protezione sociale, ma piuttosto una complessa ed intricata rete di interessi che va dal falso invalido alla grande industria protetta con i sindacati e la burocrazia in funzione in passato di distributori di benefici e attualmente di garanti dei diritti acquisiti a vario titolo. In questa situazione, a livello internazionale, si era concessa scarsa fiducia al Governo Berlusconi in quanto si riteneva che da *outsider* di questo sistema, non avrebbe avuto la forza di mettere in opera le misure necessarie per una sua riforma a causa della probabile violenta opposizione extraparlamentare che ogni tentativo in tal senso avrebbero suscitato. Al contrario una parte dell'*establishment* internazionale riteneva che un Governo di centrosinistra vicino ai

sindacati ed ai centri di potere reali potesse fare di più. In realtà l'autoriforma del sistema appare oggi del tutto illusoria a causa delle manifeste rigidità che lo caratterizzano. Non sorprende dunque che autorevoli commentatori internazionali come l'ascoltatissimo direttore dell'*Economist*, nel criticare le scelte dell'attuale Governo, dichiarino che a loro avviso l'Italia ha soltanto il 40 per cento di probabilità di entrare in Europa tra i Paesi di testa.

Forse la sensazione all'estero è che tutta questa volontà europeista dell'Ulivo e delle forze dominanti, non sia poi così ferma.

Agnelli e Romiti hanno dichiarato a più riprese che non far parte dell'UEM fin dall'inizio non è poi un'ipotesi così drammatica. A livello politico il senatore Salvi ha proposto un dibattito sull'Europa di Maastricht, facendo rilevare la discrasia tra momento economico e momento politico e manifestando una serie di dubbi.

Forse sarebbe corretto che l'Ulivo prima di impegnare i contribuenti in ulteriori sacrifici manifestasse le sue reali intenzioni sull'ingresso dell'Italia nella terza fase della UEM, smettendo di puntare su ipotetiche crescite del PIL (la minore crescita del PIL porterà ad un incremento del fabbisogno di almeno 10.000 miliardi) o su generose diminuzioni dei tassi.

Il Tesoro ha confermato il buco nei conti pubblici del 1996: il deficit ha toccato i 135.000 miliardi e si avvia a chiudere l'anno, con ogni probabilità, a 140.000 miliardi e quindi è ingannevole illudere gli italiani che gli interventi straordinari per l'Unione europea abbiano veramente come obiettivo quello di entrare nell'Europa di Maastricht.

In realtà noi temiamo fortemente che questa tassa servirà solo ad alimentare la spesa pubblica.

Conclusioni e proposte

Considerando le due priorità attuali che sono evidentemente il riassetto finanziario e l'occupazione, le scelte obbligate per una forza politica come la nostra, che privilegia la libertà di scelta del cittadino e lo svilup-

po delle energie e degli interessi individuali, motori principali dello sviluppo economico, devono necessariamente tendere ad un ridimensionamento radicale dei consumi pubblici, alla salvaguardia del reddito prodotto da imprese e lavoratori e comportare una serie di stimoli all'economia attraverso misure che allarghino le libertà economiche e rafforzino la concorrenza di mercato.

La liberalizzazione del mercato del lavoro e le privatizzazioni da una parte, i tagli strutturali della spesa pubblica dall'altra, rappresentano, perciò, gli strumenti principali.

È essenziale, però, che ciascuno strumento destinato ad avere un effetto eziologico su di un particolare obiettivo non vada ad innescare effetti perversi sugli altri obiettivi presi in considerazione. La manovra Prodi, ad esempio, con l'azione sulle entrate finalizzata alla riduzione del fabbisogno finisce per avere un effetto negativo sull'economia e l'occupazione comprimendo i consumi e gli investimenti privati. L'intervento pubblico sull'occupazione per aumentare i posti nella Pubblica Amministrazione, peraltro, contraddice il rigore finanziario.

Premesso quanto sopra, la scelta, a nostro avviso, deve essere quella di una profonda riforma del mercato del lavoro, con la fine del monopolio pubblico del collocamento e l'introduzione di misure di flessibilità.

Il Patto per il lavoro tra Esecutivo, sindacato ed imprese ha proposto, invece, soluzioni più attente agli umori sindacali che all'esigenza di ripristinare un mercato del lavoro funzionante ed efficiente. A fronte di lavoratori ipergarantiti, e di situazioni di vero e proprio privilegio, abbiamo un mercato nero del lavoro dove spesso le sia pur minime garanzie, basti pensare alla sicurezza del lavoro, sono trascurate (non è un caso che l'Italia, il Paese dello Statuto dei lavoratori, abbia uno dei più elevati indici di incidenti sul lavoro).

La flessibilità del lavoro diviene essenziale, poi, nei settori nei quali l'Italia ha enormi potenzialità non pienamente sviluppate, quali il settore turistico, del com-

mercio, dell'artigianato che potrebbero creare nuova occupazione.

Un altro elemento essenziale della riforma strutturale del sistema economico e dell'allargamento dell'economia di mercato concorrenziale è l'accelerazione del processo di privatizzazione. Ad oggi dei 30.000 miliardi realizzati dal 1992 soltanto la metà possono definirsi delle vere privatizzazioni in quanto hanno determinato la perdita del controllo da parte dello Stato.

Le conseguenze di tale scelta sarebbe un forte ridimensionamento della presenza dello Stato nell'economia con vantaggi sulla finanza pubblica e sull'efficienza complessiva del sistema.

In direzione contraria si è mosso questo Governo. Dopo aver bloccato con il decreto Veltroni una reale privatizzazione degli enti lirici, affidando ai comuni un ruolo dominante, il Ministro del tesoro ci ha fatto sapere che le banche pubbliche verranno privatizzate ma senza dare certezza sui tempi, sulla trasparenza e sulle modalità, dimenticando che già esiste in materia una direttiva del 1994 emanata dall'allora Ministro del tesoro dottor Lamberto Dini.

Fondamentale è la privatizzazione del sistema bancario prima di altri settori considerando l'anomalia di processi di privatizzazione gestiti da banche ancora saldamente nelle mani dello Stato.

L'accelerazione di questo processo ed il controllo affinché questo avvenga nel modo più trasparente possibile costituiscono la premessa per una riqualificazione del nostro sistema finanziario che rimane fortemente influenzato da pochissimi soggetti economico-finanziari.

Tra le privatizzazioni in corso c'è quella del settore delle telecomunicazioni.

La fusione STET-TELECOM e il trasferimento delle azioni STET al Tesoro piuttosto che una brillante operazione finanziaria appare essere un rattoppo alla sciagurata politica industriale che ha visto l'indebitamento dell'IRI crescere a dismisura e il risultato delle resistenze feroci ad ogni serio piano di privatizzazione.

Purtroppo le premesse non sono buone visto che la privatizzazione era prevista ini-

zialmente per la fine di quest'anno e che Rifondazione Comunista, dopo aver manifestato soddisfazione per il rinvio, propone il modello francese di falsa privatizzazione (51 per cento allo Stato, 39 per cento al mercato e 10 per cento ai dipendenti).

Il patrimonio mobiliare ancora posseduto dallo Stato ammonta a circa 100.000 miliardi e la forte propensione al risparmio del nostro Paese sarebbe in grado di assorbirlo senza preoccupanti conseguenti sul valore di ingresso nel mercato.

È bene tuttavia tenere presente che le difficoltà a privatizzare derivano da una serie di fattori che non sono riconducibili soltanto alla pervicacia di Bertinotti.

Esistono resistenze facilmente individuabili nel vecchio *management* che non vuole perdere le attuali prerogative e posizioni, i sindacati che temono riduzioni del personale, le consociate ed i fornitori che, privatizzata l'impresa, possono essere sostituiti da altri più efficienti.

Se l'insieme di questi interessi non ha la forza nel medio periodo di impedire il naturale processo di privatizzazione, può tuttavia incidere negativamente: a) sulle modalità del processo; b) sul futuro assetto delle aziende privatizzate. Nel primo caso viene diminuito il valore dell'azienda e dei proventi che lo Stato può ottenere dalla privatizzazione e nel secondo viene limitata la capacità dell'azienda privatizzata di competere sul mercato mondiale perchè gravata da vincoli di varia natura.

Per quanto riguarda i tre settori che incidono maggiormente sulla spesa pubblica proponiamo le seguenti azioni.

Nel pubblico impiego riteniamo che è possibile risolvere la questione del 25 per cento di esuberi, fino ad ora accertati con il sistema dei carichi di lavoro, attraverso il blocco totale delle assunzioni con l'unica eccezione di magistratura e diplomazia. Parallelamente si dovrebbe procedere con strumenti appropriati all'accertamento degli organici effettivi non ancora pervenuti alla funzione pubblica a causa dell'inerzia o del vero e proprio sabotaggio di alcune amministrazioni, per poi procedere ad un vasto processo di mobilità. A nostro avviso è pos-

sibile riorganizzare la Pubblica Amministrazione senza licenziamenti in massa come paventava Ciampi fino a qualche tempo fa o senza indagini poliziesche come prevede l'articolo 6 del collegato.

Per quanto riguarda le pensioni sarebbe necessario accelerare i tempi della riforma previdenziale sul modello della riforma Berlusconi con l'elevazione dell'età minima pensionabile. Una parificazione dell'età pensionabile tra uomini e donne a 65 anni e di conseguenza la graduale introduzione del sistema a completa capitalizzazione così come avviene nella maggior parte dei Paesi europei sarebbe auspicabile.

Il sistema sanitario dovrebbe essere profondamente modificato lasciando libertà di scelta al cittadino tra assistenza pubblica ed assistenza privata. Dovrebbero comunque essere ridotte le prestazioni assicurate attualmente ai redditi elevati, con garanzie soltanto dei grandi rischi.

Ciò che è certo è che non avremmo l'illusione che appare evidente da questa manovra finanziaria di raggiungere i parametri di Maastricht tenendo in piedi il nostro apparato pubblico.

Politiche di bilancio basate sostanzialmente solo sull'inasprimento fiscale hanno un costo troppo elevato in termini di mancata crescita, di disoccupazione. La finanziaria del 1997 avrebbe potuto essere l'occasione per avere meno Stato e più mercato, ma le vicende politiche dell'ultimo anno hanno purtroppo visto l'affermarsi di una compagine politica troppo legata a schemi culturali del passato e soprattutto a quella complessa rete di interessi formati negli ultimi due decenni che hanno tratto linfa vitale dai due milioni di miliardi del nostro debito pubblico.

GRILLO, *relatore di minoranza*

TABELLA 1

Anno	Debito pubblico (in miliardi di lire)
1978	158.206
1979	190.657
1980	228.240
1981	283.130
1982	361.466
1983	456.031
1984	561.489
1985	683.044
1986	823.383
1987	947.692
1988	1.078.362
1989	1.218.011
1990	1.376.216
1991	1.550.607
1992	1.749.633
1993	1.921.669

TABELLA 2

DINAMICA DELLA OCCUPAZIONE

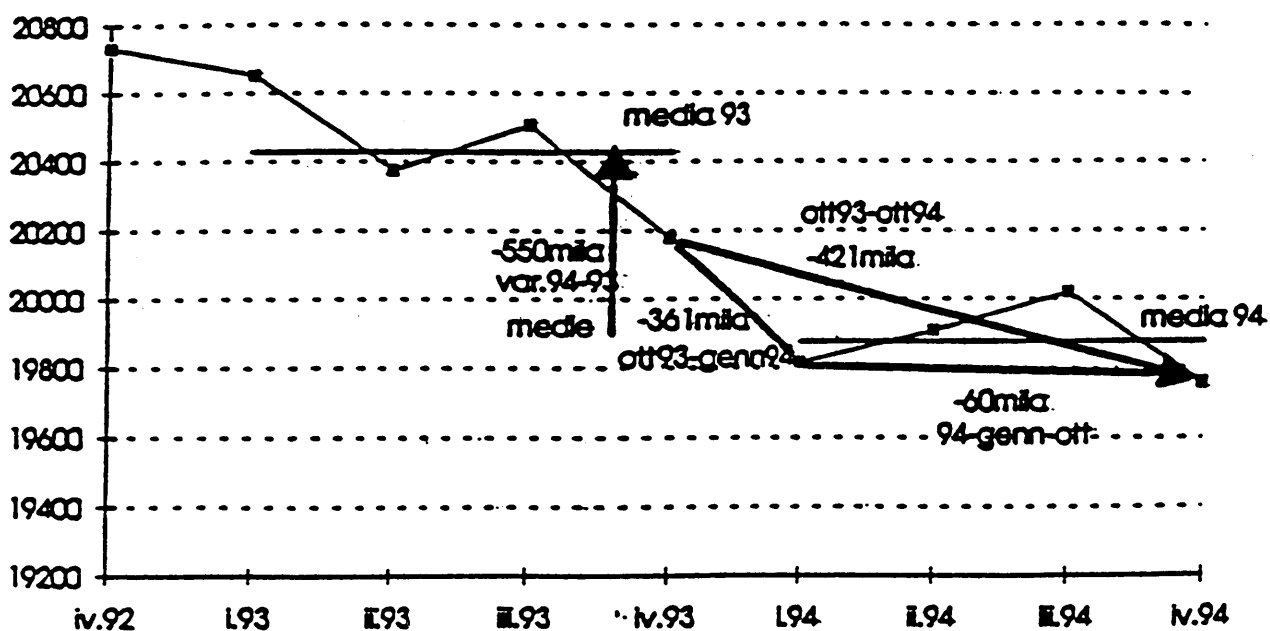


TABELLA 3

Periodo	DEBITO PUBBLICO	
	var %	in % PIL
1981	24,0	61,1
1982	27,7	66,4
1983	26,0	72,0
1984	23,1	77,4
1985	21,6	84,3
1986	16,2	88,2
1987	14,7	92,6
1988	13,8	94,9
1989	12,9	98,0
1990	12,7	100,5
1991	12,8	104,2
1992	12,6	111,4
1993	11,3	120,3
1994	9,7	124,8
1995	7,4	124,0

TABELLA 4

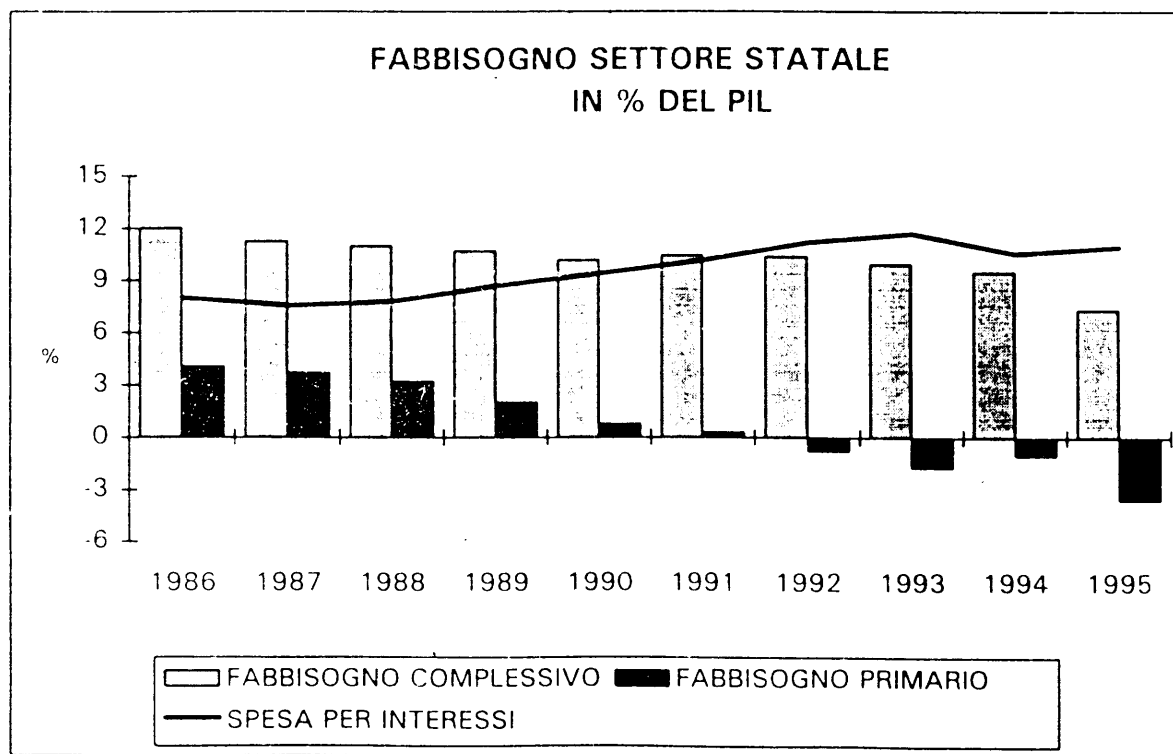


TABELLA 5

periodo	PRESSIONE FISCALE (a)						
	USA	GIAPPONE	GERMANIA (b)	FRANCIA	GB	ITALIA	UE(c)
1981	30,0	26,7	42,7	43,4	37,2	32,1	38,3
1982	29,4	26,9	42,8	44,4	37,7	34,9	39,2
1983	29,0	27,2	42,2	45,1	37,4	36,8	40,5
1984	28,9	27,6	42,4	46,1	37,5	36,0	40,6
1985	29,4	28,4	42,8	46,0	37,2	35,6	40,7
1986	29,5	28,3	42,1	45,4	36,8	36,1	40,9
1987	32,5	30,0	42,3	45,9	36,4	36,8	41,5
1988	32,0	29,6	42,0	45,2	36,2	37,3	41,4
1989	30,9	30,1	42,4	44,9	35,8	39,1	40,8
1990	30,8	31,2	40,7	45,0	36,0	39,7	40,6
1991	30,7	30,7	42,2	45,0	35,7	40,7	41,6
1992	30,7	30,3	42,8	44,6	34,7	40,8	41,9
1993	31,1	29,5	43,3	45,2	33,7	44,6	42,4
1994	31,5	28,9	43,7	45,5	34,0	42,0	42,4
1995*	31,6	29,8	44,2	45,5	35,5	43,6	42,7

(a) In rapporto al PIL; Riferimento alla Pubblica Amministrazione

(b) Fino al 1991 i dati sono relativi alla Germania Occidentale

(c) EUR 15 dal 1993

TABELLA 6

