

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Nn. 796 e 797-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE RANIERI)

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 1992

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1993) (n. 796)

presentato dal Ministro del tesoro

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

approvato dalla Camera dei deputati il 19 novembre 1992

*trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 23 novembre 1992*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993
e bilancio pluriennale per il triennio 1993-1995 (n. 797)

presentato dal Ministro del tesoro

di concerto col Ministro del bilancio e della programmazione economica

approvato dalla Camera dei deputati il 20 novembre 1992

*trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 23 novembre 1992*

INDICE

Premessa	Pag.	3
La manovra del Governo	»	3
Lira e mercato finanziario	»	5
La crisi italiana e i pericoli di recessione	»	7
Crisi industriale e disoccupazione	»	7
Lo Stato sociale	»	8
Una nuova fase dello sviluppo	»	9
Battaglia culturale per lo sviluppo	»	10
Per una svolta politica	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - I documenti che dobbiamo esaminare nel corso di questa «sessione di bilancio» (legge di bilancio e legge finanziaria per il 1993) costituiscono l'ultima parte di quel complesso di provvedimenti che il Governo ha adottato negli ultimi mesi al fine di porre sotto controllo l'andamento esplosivo del fabbisogno pubblico. Ma nell'occasione del loro esame si deve cogliere l'opportunità di discutere più in generale di ciò che è stato fatto nel corso degli ultimi mesi, del perchè è stato fatto in modo così tardivo e di ciò che occorre fare per giungere al duraturo risanamento della finanza pubblica italiana. Dobbiamo partire per questo da una attenta valutazione delle cause della straordinaria crisi che ha investito i mercati valutari europei ed il nostro Paese in particolare.

Come hanno mostrato sia le recenti vicende della lira, sia la repentina svalutazione della sterlina inglese, nonchè il comportamento della Banca centrale tedesca, alla prova della violenta ondata speculativa l'architettura degli accordi di Maastricht si è rivelata assai debole. In particolare quando tale architettura impone (nel caso di eccessivo allontanamento dalla parità centrale) alla singola autorità nazionale l'obbligo di intervenire per riportare la propria moneta verso tale parità e, soprattutto, nella parte che impone alle banche centrali di intervenire per sostenere la moneta oggetto di attacco, ma che consente alle stesse anche di non «continuare» in tale difesa. I mercati hanno dunque, ormai, «incorporato» la debolezza istituzionale di tali accordi e di ciò terranno conto in futuro. Anche per questo si deve aprire uno spazio per una revisione di tali accordi, non per il loro rigetto.

In questo contesto, dopo la decisione di lasciare fluttuare liberamente la lira, nel caso dell'Italia si tratta sia di riconoscere che la recente svalutazione della lira è il

punto terminale di un processo di dissipazione che ha radici lontane, sia di rimuovere rapidamente proprio quelle condizioni interne (risanamento della finanza pubblica e riduzione dell'inflazione) che hanno innescato la speculazione contro la lira stessa anche al fine di dare credibilità ad una rinnovata richiesta di rientro negli accordi di cambio. Credibilità che deve apparire assoluta in quanto tale rientro, vale la pena di ricordarlo, non dipende da una decisione unilaterale dell'Italia, ma dal consenso che verrà dagli altri *partner* comunitari: non potrà dunque avvenire prima della conquista di una piena credibilità da parte dell'Italia. Per meglio comprendere il senso del nostro giudizio vogliamo ricordare che, dopo i decreti-legge emanati nel mese di luglio di quest'anno, in novembre il Parlamento ha convertito il decreto che vara la parte più significativa della manovra fiscale per il 1993. Va poi anche ricordato che in questi giorni il Governo ha inviato al Parlamento (per il parere che questo è chiamato a formulare) i decreti attuativi delle deleghe relative alle pensioni, alla sanità, alla finanza locale. Sono attesi per il prossimo futuro quelli in materia di pubblico impiego.

La manovra del Governo

Ciò premesso, per una corretta formulazione di un giudizio politico sull'operato del Governo, va subito osservato che il cospicuo numero di provvedimenti appena accennati (di dimensione finanziaria assai rilevante) e varati dal Governo medesimo derivano più da una emergenza economica che lo stesso Governo ha contribuito a creare che non da una lucida determinazione presente alla nascita del Governo stesso. Ciò che sosteniamo, infatti, è che la profonda crisi finanziaria che è stata sfiorata nel

mese di settembre di quest'anno è stata la molla principale che ha sospinto il Governo a muoversi, anche se tardivamente, nella direzione accennata.

A conferma di ciò, vale la pena di riflettere sul recente passato: per ricordare che il Governo presentò in ritardo (soltanto il 31 luglio del 1992) il «Documento di programmazione economica e finanziaria», e per segnalare che il dibattito di oggi si intreccia e si confonde sia con provvedimenti appena accennati nel documento stesso, sia con altri provvedimenti neppure minimamente immaginati dagli estensori del documento medesimo.

In sintesi, per ricordare le più gravi responsabilità del Governo, va ricordato che:

a) in data 11 luglio il Governo ha presentato il decreto-legge n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica. Tale decreto, tra le altre disposizioni, recava l'istituzione della imposta straordinaria su depositi e conti correnti e la trasformazione obbligatoria in società per azioni dell'IRI, dell'ENI e di altri enti pubblici. Nell'incertezza sui comportamenti futuri del Governo in tema di controllo della finanza pubblica, l'imposta straordinaria (anche nel timore che tale imposta si ripetesse) determinò sia la vendita di lire ed il corrispondente acquisto di altre valute da depositare all'estero, sia il semplice trasferimento all'estero di capitali (ogni volta per somme inferiori ai 20 milioni di lire). Anche ciò ha concorso a giocare contro il mantenimento degli esistenti rapporti di cambio. Dal canto suo, il decreto che ha trasformato in società per azioni gli enti pubblici economici, oltre ad avere creato enorme confusione, incertezza legislativa, spettacoli di improvvisazione, preoccupa (e continua a preoccupare) coloro che, dall'estero, hanno fatto credito al nostro Paese. Questi, infatti, non comprendono se l'indebitamento all'estero delle nuove società per azioni gode ancora della sostanziale garanzia dello Stato di cui godevano i precedenti enti pubblici economici. È il caso dell'IRI, il cui indebitamento sull'estero ha superato i 10.000 miliardi (quello complessivo è

63.000 miliardi di lire, circa uguale al fatturato). Si diffondeva, dunque, all'estero la preoccupazione che l'Italia potesse essere un Paese insolvente e ciò ha alimentato la speculazione contro la lira;

b) in data 14 luglio il Governo ha presentato alle Camere il disegno di legge contenente la delega per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale. Sono bastati però pochi giorni perchè alcuni Ministri dichiarassero che quasi nullo è l'effetto delle «deleghe» sul contenimento dell'andamento tendenziale della finanza pubblica;

c) in data 18 luglio il Governo ha presentato il decreto di scioglimento dell'EFIM a cui è seguito il blocco immediato e totale del pagamento dei fornitori e dei debiti contratti con istituti bancari italiani e stranieri. L'assenza di ogni rassicurazione da parte del Governo ha concorso a diffondere l'opinione che l'Italia fosse a pochi passi dall'insolvenza;

d) dopo la pausa estiva, il Governo ha tardato ancora nel trovare un accordo politico al suo interno per definire e per impostare una sua chiara azione di contenimento della finanza pubblica. Nel contempo, le proiezioni di fabbisogno per il 1993 indicarono che, se tali fabbisogni si fossero verificati, il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, sarebbe cresciuto dal 105-106 per cento del 1992 al 113 per cento nel prossimo anno, al 140 per cento nel 1995;

e) avvenuta la svalutazione, il Governo si è attardato a diffondere ottimismo invece di adottare immediati provvedimenti che, sui mercati interni ed internazionali, avessero l'effetto di rovesciare le aspettative degli operatori a favore di una ulteriore svalutazione. In questo contesto ebbe buon gioco la Germania nel dichiarare la sua indisponibilità ad intervenire in difesa della lira. Alla fine, la pressione sulla lira divenne talmente forte da portare all'abbandono degli accordi di cambio;

f) i provvedimenti di finanza pubblica che, almeno dal punto di vista dimensionale, il Governo avrebbe dovuto adottare

almeno contestualmente alla decisione di svalutare, furono invece adottati soltanto giovedì 17 settembre per un ammontare che avrebbe dovuto ridurre il fabbisogno tendenziale di circa 93.000 miliardi di lire. Come si ricorderà, tali provvedimenti furono adottati contestualmente alla decisione di lasciare fluttuare liberamente, per alcuni giorni ed in attesa del *referendum* francese, la lira sui mercati delle valute interni ed internazionali;

g) la riapertura dei mercati non registrò la fine di movimenti speculativi contro la lira e neppure una sufficiente credibilità del Governo sui mercati internazionali, anche per la diffusa sensazione che questi ultimi provvedimenti fossero stati alquanto «improvvisati». Venne così deciso (saggiamente) di restare in condizione di cambi flessibili per un periodo illimitato, in attesa che la finanza pubblica torni sotto il controllo del Governo.

Va infine ricordato che, in assenza dei provvedimenti di finanza pubblica, la Banca d'Italia è stata lasciata sola a governare la difficile congiuntura interna ed internazionale. Gli aumenti del tasso ufficiale di sconto (prima al 13,75 per cento e poi al 15 per cento), resi necessari da tale protratta assenza, e l'innalzamento più generale dei tassi d'interesse che sono seguiti a tale innalzamento rendono assai più difficile la riduzione dell'onere del debito pubblico e della spesa per interessi passivi.

Lira e mercato finanziario

A conclusione di questa breve rassegna di «fatti e misfatti» si deve sottolineare che l'Italia è oggi tornata, come negli anni Settanta, a dover gestire la sua politica economica in condizione di cambi flessibili. Ma a ciò si aggiunga che oggi, a differenza di allora:

a) il debito pubblico si è raddoppiato in percentuale del PIL (verso la fine degli anni Settanta il rapporto tra debito e PIL era nell'ordine del 50 per cento);

b) il risparmio delle famiglie ha cominciato ad apprezzare gli strumenti finanziari

da affiancare ai tradizionali investimenti in abitazioni;

c) sono nati nuovi intermediari finanziari che facilitano l'avvicinamento delle famiglie ai mercati finanziari;

d) si deve operare su di un mercato dei capitali totalmente libero, a dimensione mondiale, fortemente sofisticato e dominato da tecniche di *trading* in grado di spostare in un breve lasso di tempo enormi quantità di capitali alla ricerca del miglior rendimento;

e) i mercati finanziari tendono a reagire immediatamente agli «annunci» di politica economica (tassazione straordinaria, consolidamenti, e forse anche all'idea del «prestito forzoso») e non attendono che dagli «annunci» si passi alla adozione di provvedimenti concreti che, caso mai, nulla hanno a che fare con gli «annunci»;

f) si sono verificati episodi di «diffidenza» dei risparmiatori verso i titoli pubblici. Fatti che sono tanto più gravi se si pensa alla gigantesca dimensione dei titoli del debito pubblico in scadenza e di nuova emissione (circa 900.000 miliardi di lire nel prossimo anno).

In sintesi va dunque ribadito che una nuova «crisi di fiducia», alimentata dagli irresponsabili appelli della Lega, che si diffondesse tra i sottoscrittori dei titoli del debito pubblico a proposito della capacità del Governo di mantenere gli impegni assunti verso di loro porterebbe inevitabilmente ad una «crisi finanziaria» di dimensioni imprevedibili, se non ad una vera e propria «monetizzazione del debito pubblico» a cui non potrebbe che seguire una violenta vampata inflazionistica, di cui i più deboli pagherebbero i prezzi più elevati.

Anche dai banchi della opposizione e poichè non ci appartiene la volontà del «tanto peggio tanto meglio», vogliamo ribadire che mantenere la fiducia dei risparmiatori (senza doverla acquistare a tassi di interesse non sostenibili nel tempo, così come è avvenuto di recente), annullare il «rischio del debitore» ed evitare così la «crisi finanziaria» è dunque il primo compito del Governo.

È vero che molte condizioni internazionali concorrono a spiegare la tempesta valutaria che si è abbattuta sull'Italia e di questo va preso atto. Ma, in questa sede, va ricordato che le principali responsabilità vanno ricercate nelle condizioni interne italiane, e tra queste va segnalata sia l'assenza di una sufficiente autorità del Governo e di una credibile politica di bilancio, sia la dimensione crescente del debito pubblico, sia il tasso di inflazione che non accenna a scendere verso i valori medi comunitari. È su queste, infatti, che hanno fatto leva gli operatori finanziari interni ed internazionali per scatenare la speculazione contro la lira.

Vanno dunque ricordate e denunciate le condizioni interne dell'Italia e la irresponsabilità dei Governi passati che hanno lasciato crescere condizioni economiche (soprattutto di finanza pubblica) tali da risultare incompatibili con gli accordi (assai precisi!) assunti nelle sedi internazionali.

In primo luogo va dunque ricordato che sebbene tra gli inizi degli anni Ottanta e gli anni Novanta l'economia italiana abbia goduto di tassi di crescita abbastanza sostenuti (condizione, questa, ideale per risanare il bilancio pubblico), l'aumento della pressione tributaria (circa 9-10 punti) è andato tutto a finanziare un analogo aumento della spesa pubblica. Quasi nulla è stato dedicato alla riduzione del *deficit*. Anche per effetto di ciò il rapporto tra debito pubblico e prodotto che verso la metà degli anni Ottanta era nell'ordine del 60-65 per cento del PIL ha, all'inizio degli anni Novanta, superato abbondantemente la soglia del 100 per cento.

Nelle sedi internazionali ciò di cui si accusa l'Italia è, dunque, di aver «dissipato» la crescita degli anni Ottanta, di non aver cioè saputo risanare la propria finanza pubblica nel corso degli anni favorevoli a tale azione e, poichè tutte le previsioni confermano che gli anni Novanta saranno anni di crescita modesta (non solo per l'Italia), nelle stesse sedi si stenta a credere che il risanamento possa avvenire nell'immediato futuro.

La svalutazione della lira è dunque il fatto terminale di un processo di dissipazione

che ha radici lontane. Ma in questa sede va di nuovo ricordato che neppure i comportamenti del Governo Amato hanno convinto che tale processo venisse arrestato con sufficiente determinazione.

È dunque grave responsabilità sia del Governo in carica, sia dei Governi passati, il fatto che provvedimenti meno onerosi di quelli adottati ora, che fossero stati presi due o tre anni orsono o anche solo un mese addietro, sarebbero costati sicuramente molto meno alla economia ed ai cittadini italiani ed avrebbero anche evitato la svalutazione e l'uscita dell'Italia dal sistema monetario europeo (SME).

Dopo anni di «piani di rientro» sempre annunciati e mai praticati, l'economia italiana si trova a dover fronteggiare ancora una volta i costi del necessario risanamento della finanza pubblica, ma in condizioni di cambi flessibili e con le riserve valutarie ridotte al minimo.

L'abbandono degli accordi di cambio che ha seguito la svalutazione muta radicalmente, come abbiamo già detto, il quadro entro cui valutare le proposte del Governo: non tanto perchè possano mutare gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, quanto perchè l'economia italiana è oggi ritornata nella condizione di cambi flessibili in cui si trovava fin verso la fine degli anni Settanta. Si aggiunga che il Governo si appresta ad affrontare i nuovi problemi con riserve valutarie ridotte al minimo (se non del tutto inesistenti). La decisione di abbandonare il *fixing* della lira sui mercati valutari è dunque anche la conseguenza di assenza di riserve da «spendere» per difendere un predeterminato valore della nostra moneta nei confronti delle altre monete.

Tuttavia, se si vuole evitare che, in tale contesto, i mercati fissino un valore della lira «troppo lontano» da quello che le autorità di governo hanno tentato di difendere (anche al fine di evitare di «importare», tramite il cambio, troppa inflazione) il Governo deve recuperare credibilità in tema di controllo della finanza pubblica.

In presenza di condizioni economiche differenti tra i diversi Paesi, il mantenimento del valore delle monete dipende, infatti,

principalmente da un fattore squisitamente politico: la capacità delle autorità di governo di intervenire con successo sulle cause che generano andamenti divergenti tra le diverse economie.

Veniamo all'oggi. Dopo l'adozione, da parte del Governo, dei provvedimenti ricordati, le aste dei titoli pubblici successive alla grande svalutazione non hanno destato particolari problemi. I tassi di interesse sono diminuiti in misura sensibile raggiungendo livelli pari a quelli precedenti la crisi valutaria. Il corso della lira sembra stabilizzarsi e il trimestre appena trascorso non ha visto apprezzabili momenti di turbolenza. La tempesta è passata? Ci si sta avviando verso una situazione di graduale e progressivo controllo degli squilibri fiscali e valutari? Limitatamente agli aspetti della finanza pubblica, in questa sede formuliamo un giudizio molto cauto, improntato ad un certo pessimismo. La situazione attuale appare infatti caratterizzata non tanto dalla calma che segue al riconquistato dominio degli strumenti di controllo di una macchina che stava per uscire di strada, quanto dal temporaneo rilassamento che naturalmente segue a momenti di grande tensione. Vogliamo denunciare il rischio, assai elevato, che il compiacimento di quanto realizzato porti ad una valutazione troppo ottimistica della realtà. In primo luogo va ricordato il quadro esterno, che naturalmente condiziona in modo decisivo il giudizio sulla finanza pubblica. Tale quadro è ancora caratterizzato da elementi di incertezza molto forti. La crescita reale del PIL del prossimo anno (intorno all'1 per cento) dipende tutta dalle esportazioni, nell'ipotesi che le imprese italiane sappiano sfruttare i vantaggi competitivi offerti dalla recente svalutazione. Ma ciò dipende anche dalla crescita della domanda mondiale che nel 1993 dovrebbe crescere ben di più di quanto non stia avvenendo per l'anno corrente. La situazione delle riserve valutarie resta precaria e, dunque, l'Italia non potrebbe reggere più di tanto ad un attacco alla sua valuta che provenisse da una rinnovata «non credibilità» del Governo a continuare nel difficile processo di risanamento della finanza pub-

blica o da una ripresa dell'inflazione, fino ad oggi contenuta dalla modesta dinamica della domanda interna.

La crisi italiana e i pericoli di recessione

È in questo quadro che si fanno più difficili le prospettive di un aggiustamento rapido dell'economia italiana. I motivi di grave preoccupazione sono ancora presenti negli aspetti interni della gestione dei conti pubblici. Il disavanzo del 1992 (stimato oggi in 162-164.000 miliardi) si sta rivelando maggiore di quello previsto dal Governo e in linea con le più pessimistiche previsioni avanzate da molti centri di ricerca. Le valutazioni del gettito della manovra appaiono, ad un vaglio ragionato di molti osservatori esterni, meno ottimistiche di quelle difese dal Governo. Va ricordato che parti significative della stessa pongono vincoli solo per il 1993 e non per gli anni futuri (ad esempio la *minimum tax*).

Crisi industriale e disoccupazione

A tali pericoli si accompagna oggi la minaccia di una nuova drammatica emergenza: quella della disoccupazione e della crisi industriale. Il contenimento del tasso di disoccupazione italiana entro i limiti dell'11 per cento appare problematico e difficile. Alla caduta dell'occupazione nell'industria si somma, infatti, l'inversione del *trend* occupazionale nei servizi, nel terziario e nell'economia «diffusa». Tali problemi si pongono con particolare acutezza nel rapporto tra donne e mercato del lavoro.

La crisi di numerosi settori industriali e le difficoltà nel terziario rischiano di esasperare, al limite della intollerabilità, la contraddizione tra offerta e domanda di lavoro femminile.

Poiché non è pensabile che si riproducano vecchi modelli di vita incentrati sull'esclusivo ruolo domestico della donna, occorre affrontare *in toto* il problema della occupazione assumendolo nelle sue dimen-

sioni reali; quindi, ivi compreso il mondo delle donne. Grazie essenzialmente alla loro sollecitazione, nella passata legislatura il nostro Paese si è dotato di leggi con connotazioni europee - quali quelle per le pari opportunità e le azioni positive, e per la imprenditoria femminile - che, superando il concetto della parità pura e semplice, delineano una politica attiva di promozione e di qualificazione del lavoro delle donne.

Nella situazione attuale, anzichè accantonare una tale politica (così, di fatto, il Governo sembra fare) è necessario avvalersene per riorganizzare il mercato del lavoro dipendente e autonomo e dare nuove risposte alla richiesta di lavoro, crescente e non eludibile, da parte delle donne.

È evidente che non era nelle possibilità di questo Governo, soprattutto per la ristrettezza delle sue basi parlamentari, la modifica significativa del contesto negativo che influisce sulle prospettive della nostra economia. E tuttavia una strada diversa avrebbe potuto essere intrapresa. Il Governo è giunto impreparato alle decisioni prima circa la manovra di aggiustamento e poi della legge finanziaria. Gli eventi esterni e scatenanti la sfiducia dei mercati, la svalutazione e l'uscita della lira dallo SME hanno costretto a scelte onerose ma tardive, insufficienti, spesso confuse e dagli effetti sociali ingiustamente distribuiti.

Lo Stato sociale

Se il Governo avesse consentito ad un confronto di merito e a non abusare del voto di fiducia il Parlamento avrebbe potuto imprimere correzioni più incisive in direzione dell'efficacia, della coerenza e dell'equità delle misure. Nelle proposte dell'opposizione democratica erano contenute indicazioni, alternative alle misure imposte dal Governo, che avrebbero realizzato un risultato, in termini di fabbisogno e di avanzo primario, migliore di quello del Governo. E ciò con una più equa distribuzione degli oneri, con effetti meno depressivi per lo sviluppo e l'occupazione e senza introdurre storture insostenibili nella politi-

ca sociale. Valga per tutti l'esempio della sanità, delle pensioni e del fisco. Il Governo si è mosso su tali questioni in modo da creare disagio, protesta e malessere diffuso e con una impostazione, quella contenuta nella legge delega, che pregiudica un'effettiva riforma dello Stato sociale e che lascia irrisolti tutti i grandi problemi della politica dello Stato in questo settore. In particolare per quanto riguarda domande nuove che i movimenti delle donne hanno posto in relazione ai tempi di lavoro e vita. In campo fiscale mi riferisco ai nodi non risolti della riforma dell'Amministrazione finanziaria, dell'allargamento della base imponibile, della riforma della struttura delle aliquote, del sostegno dell'investimento produttivo del risparmio, del riordino dell'imposizione sul patrimonio. In campo sanitario mi riferisco al modo brutale in cui si sta procedendo all'istituzione di un doppio sistema largamente privatizzato e che non produrrà i risparmi preventivati mentre vengono del tutto ignorate le misure che produrrebbero una effettiva riduzione dei costi del sistema, dalla spesa farmaceutica alle convenzioni private, alla spesa ospedaliera, alla gestione della spesa corrente. In campo pensionistico infine si consideri la rinuncia da parte del Governo ad affrontare i problemi del riordino, dell'unificazione dei trattamenti, della separazione tra sfera pensionistica e assistenza, dell'introduzione di criteri di flessibilità nel sistema previdenziale particolarmente sentiti dalle donne e corrispondenti all'attuale situazione del mercato del lavoro.

Tutti i nodi di fondo dunque della effettiva riforma dello Stato sociale restano irrisolti. Al tempo stesso la moltiplicazione delle imposte, dei tagli indiscriminati, di misure straordinarie, ci sta consegnando un Paese più frantumato, meno incline alla solidarietà, con un rapporto più squilibrato tra i redditi e le classi, più diviso territorialmente e carico di protesta e di malessere.

Tutti questi nodi restano aperti. Restano sul tappeto a conclusione della manovra economico-finanziaria tutti i problemi di riforma della politica sociale e di quella fiscale, dei caratteri della spesa e dell'inter-

vento pubblico in economia, di riordino generale delle forme e degli strumenti - a cominciare dalla Pubblica amministrazione - di tale intervento. L'occasione che aveva a disposizione per aprire un confronto incisivo su tali nodi di riforma è andata perduta. Ma anche per gli errori e le storture delle misure governative sulle questioni del fisco, della sanità, delle pensioni, l'urgenza di un vero disegno di riforma è ancora più viva e impellente. Il confronto sulla riforma dello Stato sociale è, dunque, il primo appuntamento che noi indichiamo per la fase nuova che si apre.

Qual è dunque la prospettiva che, a questo punto, è dinanzi a noi? Il problema di un efficace risanamento della finanza pubblica non è alle nostre spalle. Se sono vere le cifre sugli andamenti tendenziali del fabbisogno e della spesa per interessi nel 1993 e nel 1994, noi non siamo fuori, come ampiamente descritto, dal «tunnel» della crisi finanziaria, della crisi di solvibilità e di finanziamento del debito. Ma per conseguire l'obiettivo ineludibile di una strategia di risanamento - la stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL - occorreranno nei prossimi due esercizi finanziari manovre di entità fors'anche superiore a quella che conclude il 1992. Non vi è, nell'impostazione del Governo, alcuna indicazione di strumenti e misure che garantisca circa l'effettiva possibilità di un risanamento che si dispieghi efficacemente nei prossimi due anni. E tuttavia questo è il problema sul tappeto. Insomma una politica di pura emergenza propria di un Governo che, per l'intrinseca fragilità delle sue basi costitutive, non può impostare una strategia programmata di rientro dal disastroso andamento della finanza pubblica, rischia di produrre nei prossimi due anni problemi irrisolvibili. Su cosa si farà leva, infatti, per conseguire risparmi di spesa e aumenti di entrate nei prossimi due esercizi finanziari di entità analoga a quelli attuali? Non avendo impostato una seria politica di riforma della spesa e dell'imposizione fiscale e avendo «raschiato il fondo del barile» con le misure di pura emergenza su cosa farà leva il risanamento? Ecco l'interrogati-

vo che ci preoccupa al termine di questa prima fase della strategia di riaggiustamento dei costi pubblici!

Il Governo non sembra avere un piano di rientro. E dunque sull'economia italiana, dopo questa manovra che si conclude, continua a pesare l'incognita della crisi e del collasso finanziario. E in più il Governo non dispone di una politica per la ripresa e lo sviluppo della nostra economia. Questa è l'altra grande incognita che questo dibattito parlamentare ci consegna. Non basta, colleghi della maggioranza, la strategia delle cosiddette «privatizzazioni». Noi non ci sottraiamo ad un confronto di merito e stringente sui documenti del Governo per il riordino e la collocazione sul mercato di proprietà immobiliari e mobiliari, di aziende imprese e settori delle partecipazioni statali e degli enti pubblici. Abbiamo criticato delle decisioni del Governo le improvvisazioni, le confusioni, la miopia, la rissa tra Ministri, l'assenza di procedure certe. E, soprattutto, l'assenza ancora di un vero disegno industriale. Sfugge ancora all'impostazione del Governo su questo tema che il vero oggetto del riordino dell'impresa pubblica non può essere quello degli introiti finanziari. Essi saranno ineluttabilmente limitati e da devolvere ad esigenze di ricapitalizzazione piuttosto che di riduzione del disavanzo. L'oggetto vero è invece quello di una strategia industriale, di un riassetto complessivo della nostra struttura industriale - pubblica e privata - per metterla al passo della sfida competitiva.

Se non si rimette al posto giusto la gerarchia degli obiettivi da conseguire con le «privatizzazioni» ci esporremo a cocenti delusioni o, peggio, a gravi errori per il futuro del nostro sistema industriale. E tuttavia le «privatizzazioni» non esauriscono di per sé la risposta ai problemi e ai nodi di una fase nuova di politica dello sviluppo.

Una nuova fase dello sviluppo

Proprio in questi giorni è venuta dalla Commissione europea l'indicazione pressante ai Governi a procedere nella direzio-

ne di «un'iniziativa di crescita» per combattere gli effetti devastanti del rallentamento produttivo, della stagnazione e della disoccupazione. Pur consapevole dei margini limitati di manovra in tutti i Paesi della CEE (forti deficit di bilancio, minaccia inflazionistica, politiche monetarie restrittive, pressioni salariali) la Commissione europea ha indicato alcune linee direttive ai Governi: adozione di misure tese a dinamizzare le aspettative e la fiducia dei risparmiatori e degli investitori; iniziative tese a conseguire una riduzione dei tassi e una disponibilità maggiore di risorse di bilancio per spese di capitale; maggiore coordinamento delle politiche economiche e monetarie tra i Paesi CEE e il «Gruppo dei Sette».

La stessa preoccupazione «espansiva» - fors'anche in termini più tradizionali e influenzata sinora da obiettivi elettorali - si è riflessa nelle proposte programmatiche del nuovo presidente degli Stati Uniti d'America. Per la CEE ciò significa una massiccia politica di investimenti, dell'ordine di 70 miliardi di ECU, nei settori decisivi (trasporti, ricerca, lavori pubblici), una crescita programmata dell'economia e un contenimento della stagnazione. Questa «iniziativa di crescita» però è, sinora, contrastata e avversata da alcuni Paesi *leader* e dal prevalere di altre preoccupazioni di tipo «interno». Mi chiedo se il Governo italiano, pur indebolito dalla crisi di credibilità di questi mesi, non debba su questo punto far sentire il peso di una sua iniziativa. Nel nostro Paese, infatti, i rischi di effetti drammatici della stagnazione nei prossimi mesi sono maggiori.

Battaglia culturale per lo sviluppo

È anche una grande battaglia «culturale» quella che in questo momento siamo chiamati a combattere in Europa contro ogni chiusura egoistica e particolaristica. Come ha detto di recente il Presidente Delors è tempo che in Europa «si ricominci a parlare di sviluppo». Il monetarismo sopravvive ormai come la finzione di se stesso. Dopo un decennio di debordante

retorica liberista e anche di malintese esaltazioni «da sinistra» delle virtù dello «Stato stazionario», della fine dell'industria, di polemica verso la «crescita» e l'espansione, la verità si sta facendo strada: l'Europa rischia di pagare un prezzo pesantissimo sull'altare di una esclusiva e malintesa stabilità monetaria. Non solo, infatti, questa non c'è, com'è evidente; ma rischiamo di precipitare nel baratro della deindustrializzazione, di una devastante caduta dell'occupazione, di una crisi sociale nel cuore dell'Europa.

Va rimesso al centro perciò il tema dello sviluppo. Ma in tutt'altra direzione ci sembra che vada l'indirizzo di questo Governo. Noi non vediamo riflessa, nella manovra economica del Governo, la preoccupazione per un'iniziativa di crescita», per l'avvio di una fase espansiva degli investimenti e dello sviluppo. Anzi - per rispondere a un interrogativo posto in precedenza («da dove attingere le risorse necessarie per le manovre dei prossimi due anni?») - avvertiamo forte il pericolo che la scure restrittiva si abbatta proprio sugli interventi per lo sviluppo: investimenti pubblici; politica industriale; politica del lavoro. Il Governo non ha operato in questa manovra finanziaria affinché il risparmio e il contenimento di spesa non portassero un segno deflattivo. Non vi è infatti alcuna strategia di selezione e finalizzazione della spesa, di revisione delle leggi di spesa e degli stanziamenti delle Amministrazioni dello Stato e di qualificazione della domanda pubblica a sostegno di politiche mirate di crescita: interventi per il sostegno dell'impresa minore che investe, si associa e si ammodernizza; politiche fiscali di sostegno all'innovazione; potenziamento dei servizi produttivi della ricerca, dei trasporti, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; interventi di reindustrializzazione nelle aree di crisi e nel Mezzogiorno; politiche mirate al rafforzamento dei settori industriali in cui siamo obbligati a combattere la sfida competitiva (telecomunicazioni, trasporti, grandi reti, informatica).

Alla mancanza di una politica industriale si accompagna l'inadeguatezza degli stru-

menti per governare un mercato del lavoro in profondo rivolgimento: caduta radicale dell'occupazione nei servizi e nel terziario; tensioni nell'impresa minore. Non disponiamo oggi degli strumenti per affrontare tale situazione: sono esauriti i tradizionali ammortizzatori sociali; non si profilano ancora convincenti alternative. Il pericolo è il ricorso ad una falceria di esuberi occupazionali con conseguenze sociali, economiche e politiche ancora non calcolate. Le organizzazioni sindacali hanno proposto un piano per il contenimento delle tensioni occupazionali e la creazione di nuovi posti di lavoro. Occorre coraggiosamente discutere di tutte le misure alternative al ricorso alla mobilità «verso il nulla» (contratti di solidarietà, sostegno allo sviluppo di attività autonome e indipendenti, forme nuove di flessibilità contrattata, progetti di riqualificazione professionale...). Ma è evidente che le proposte del Governo in questa direzione restano vaghe e che le risorse destinate a tale scopo sono del tutto insufficienti.

Per una svolta politica

Le ragioni della nostra opposizione alla politica economica di questo Governo si sostanziano, in conclusione, in alcuni rilie-

vi di fondo che abbiamo cercato di porre in luce: voi non avete operato un avvio efficace del risanamento. Nei prossimi due anni dovremo misurarci con manovre di aggiustamento di entità superiore ma con margini di iniziativa sempre più stretti per la mancanza di coraggio e di volontà riformatrice sinora espressa; la politica sin qui seguita rischia di determinare guasti irreversibili - oltre che sul terreno dell'equa distribuzione degli oneri - per le prospettive di sviluppo e di tenuta della occupazione. Ne discende la conclusione politica del nostro ragionamento: è nelle cose l'urgenza di un nuovo Governo che realizzi una svolta su tali due punti. L'esigenza è quella di una nuova coalizione che abbia l'autorevolezza, il coraggio e la forza di affrontare, da un lato, un risanamento finanziario e dei conti pubblici scadenzato nel tempo ristretto dei prossimi due anni e fatto di incisive riforme dei meccanismi di spesa, dell'imposizione e delle entrate pubbliche e dall'altro per impostare una politica che abbia al centro la ripresa degli investimenti e dell'occupazione. È una coalizione - quella che può condurre una tale politica - che non può che contare sul segno delle forze più legate al mondo e alle esigenze del lavoro.

RANIERI, *relatore di minoranza*

