

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

RESOCONTO STENOGRAFICO

76.

SEDUTA DI MARTEDÌ 19 GENNAIO 1988

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALDO ANIASI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE VITO LATTANZIO E DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegni di legge:		7418, 7421, 7423, 7425, 7430, 7435, 7438,	
(Annunzio)	7438	7440, 7443, 7447, 7452, 7456, 7461, 7463,	
(Assegnazione a Commissione in sede		7465, 7466, 7469, 7470, 7472, 7475, 7478,	
referente)	7497	7483, 7488, 7490, 7494, 7497	
Disegni di legge (Seguito della discus-		AIARDI ALBERTO (DC), Relatore per la	
sione congiunta):		maggioranza	7483
S. 470. — Disposizioni per la forma-		AMATO GIULIANO, Vicepresidente del	
zione del bilancio annuale e plu-		Consiglio dei ministri e Ministro del	
riennale dello Stato (legge finan-		tesoro	7431, 7490, 7493, 7494
ziaria 1988) (approvato dal Senato)		BASSANINI FRANCO (Sin. Ind.)	7430, 7431
(2043); S. 471. — Bilancio di previ-			7435, 7465, 7466
sione dello Stato per l'anno finan-		BATTISTUZZI PAOLO (PLI)	7423
ziario 1988 e bilancio pluriennale		CARRUS NINO (DC)	7463, 7465, 7466
per il triennio 1988-1990 (approvato		CERUTI GIANLUIGI (Verde)	7440
dal Senato) (2044).		CIAMPAGLIA ALBERTO (PSDI)	7438
PRESIDENTE 7397, 7403, 7410, 7411, 7414,		COLONI SERGIO (DC)	7397
		D'AMATO LUIGI (FE)	7469, 7470

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

	PAG.		PAG.
DE MICHELIS GIANNI (PSI)	7456	Proposta di legge costituzionale:	
GARAVINI ANDREA SERGIO (PCI), <i>Relatore</i>		(Assegnazione a Commissione in sede	
<i>di minoranza</i>	7472	referente)	7498
GAVA ANTONIO, <i>Ministro delle finanze</i>	7488		
GRIPPO UGO (DC)	7447	Interrogazioni:	
MATTIOLI GIANNI (Verde), <i>Relatore di</i>		(Annunzio)	7500
<i>minoranza</i>	7478		
MINUCCI ADALBERTO (PCI)	7452, 7493	Nomina ministeriale:	
NONNE GIOVANNI (PSI)	7425	(Comunicazione ai sensi dell'articolo	
PARLATO ANTONIO (MSI-DN)	7414, 7418	9 della legge n. 14 del 1978)	7499
PROCACCI ANNAMARIA (Verde)	7418, 7421		
RONCHI EDOARDO (DP)	7403, 7410	Per lo svolgimento di una interroga-	
RUBINACCI GIUSEPPE (MSI-DN)	7461, 7494	zione:	
SANTORO ITALICO (PRI)	7411	PRESIDENTE	7499, 7500
TADDEI MARIA (PCI)	7421	TESTA ENRICO (PCI)	7499
TAMINO GIANNI (DP), <i>Relatore di mino-</i>			
<i>ranza</i>	7475	Richiesta ministeriale di parere parla-	
VISCO VINCENZO (Sin. Ind.)	7443	mentare ai sensi dell'articolo 1	
WILLEIT FERDINAND (Misto-SVP)	7435	della legge n. 14 del 1978	7499
Proposte di legge:		Ordine del giorno delle sedute di do-	
(Annunzio)	7397, 7438	mani	7500
(Assegnazione a Commissione in sede		Allegato all'intervento del deputato	
legislativa ai sensi dell'articolo 77		Franco Bassanini	7501
del regolamento)	7499	Allegato all'intervento del deputato	
(Assegnazione a Commissione in sede		Vincenzo Visco	7510
referente)	7497		

La seduta comincia alle 9.

PATRIZIA ARNABOLDI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 21 dicembre 1987.

(È approvato).

Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. In data 18 gennaio 1988 è stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge dai deputati:

DE JULIO ed altri: «Istituzione di un fondo per la riconversione dell'industria bellica» (2178).

Sarà stampata e distribuita.

Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: S. 470. — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988) (approvato dal Senato) (2043); S. 471. — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990 (approvato dal Senato) (2044).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge già approvati dal Senato: S. 470. — Disposizioni per la forma-

zione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988) e S. 471. — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990.

Ricordo che nella seduta di ieri è cominciata la discussione congiunta sulle linee generali dei disegni di legge nn. 2043 e 2044.

È iscritto a parlare l'onorevole Coloni. Ne ha facoltà.

SERGIO COLONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, penso sia doveroso da parte mia ringraziare innanzitutto il relatore per la maggioranza, onorevole Aiardi, che ha svolto una relazione puntuale e chiara, che consente all'Assemblea, di seguire non solo il lavoro svolto dalla Commissione bilancio, ma — ritengo questo l'aspetto più pregevole della relazione — tutto il percorso (questa volta particolarmente accidentato) del disegno di legge finanziaria, dal momento della sua presentazione in settembre alle modifiche apportate nelle fasi successive. In tal modo ogni collega che abbia interesse a farlo potrà approfondire il senso della manovra, con tutte le sue implicazioni politiche ed economiche, trovando nella relazione di Aiardi una valida traccia. E va detto che non sempre avviene così, perché le relazioni possono essere molto ampie, ma svolte in modo tale che si rischia di perdersi dentro.

Desidero anche esprimere apprezzamento nei confronti di tutti i relatori di minoranza, i cui interventi testimoniano dell'impegno posto da tutti i gruppi in Commissione, ove il lavoro svolto è stato intenso e caratterizzato da fasi di forte dialettica e di confronto serrato. In tutti però, è apparsa sempre chiara — come del resto era doveroso che fosse — la consapevolezza della esigenza di concludere l'esame entro i termini previsti. Ciascuno ha mantenuto le proprie posizioni, nell'ambito però di un corretto rapporto tra i gruppi e soprattutto mostrando grande senso di responsabilità nel rispettare l'impegno di trasmettere in tempo utile il provvedimento all'Assemblea, che ieri — grazie anche all'apporto dei relatori di minoranza — ha potuto cominciare come previsto i propri lavori.

Il primo punto che desidero sottolineare è quello della coerenza di fondo della legge finanziaria per il 1988 rispetto all'impostazione politica, alle indicazioni che il Governo Goria ha dato nel momento in cui il Parlamento gli ha concesso la fiducia e quando, più specificatamente, tale legge è stata presentata al Senato alla fine di settembre.

Certamente questa coerenza di fondo si è scontrata con molte difficoltà. Ha scontato innanzitutto un anno, il 1987, estremamente difficile a causa delle pressioni proprie di ogni periodo elettorale: pensiamo ai contratti del pubblico impiego e in questo quadro, in particolare, alla vicenda del contratto del personale della scuola. Vi è stato, poi, un ulteriore elemento di difficoltà: la stasi legislativa ha praticamente bloccato i lavori del Parlamento per gran parte dell'anno trascorso, con conseguente arresto dell'*iter* delle leggi di riforma di settore (penso alla sanità, alla previdenza). Se avessimo avuto nel 1987 la possibilità di dispiegare compiutamente l'attività legislativa, probabilmente talune riforme sarebbero giunte in porto e avremmo così conseguito due vantaggi: uno procedurale, relativo a questa legge finanziaria; l'altro, ancora più importante, inerente alla possibilità di avere punti di riferimento più precisi, più

snelli anche per impostare la manovra economico-finanziaria collegata alla legge finanziaria.

In terzo luogo (e questa è una conseguenza delle due circostanze che ho appena ricordato) si è registrato un accumulo di decreti-legge. Non mi riferisco soltanto agli ultimi decreti strettamente collegati con il contenuto della finanziaria, nei confronti dei quali ieri il collega Garavini ha usato parole ferme, pesanti, ma a tutti i decreti emanati nel corso del 1987, che indubbiamente hanno creato difficoltà al Governo nel momento in cui ha proposto il testo della legge finanziaria.

Mi sembra che si debbano ricordare questi elementi per capire perché questa finanziaria sia stata necessariamente, particolarmente difficile.

A proposito dell'accumulo di decreti-legge, penso sia opportuno affermare in quest'aula che il Parlamento con grande impegno, grazie al grande sforzo e alla responsabilità di cui tutti, non solo la maggioranza ma anche le opposizioni hanno dato prova, sta superando questa fase eccezionale: un grande numero di decreti è stato già esaminato e la fase più acuta è dunque ormai alle nostre spalle.

Di fronte all'insieme di tutte queste difficoltà, che mi pare abbiano inciso sulla redazione e sulla approvazione di questa legge, da parte del Senato, penso che si debba dare atto al Governo, al Presidente del Consiglio Goria, al ministro del tesoro Amato di aver compiuto un'azione incisiva, efficace perché si arrivasse (anche se si è dovuti ricorrere a qualche mese di esercizio provvisorio) a superare questa fase a mio giudizio transitoria, ma anche eccezionale, e si potesse procedere in condizioni normali all'inizio effettivo della nuova legislatura, alle riforme ed all'impostazione di una manovra economico-finanziaria più adeguata.

Malgrado tutte queste difficoltà, è rimasto fermo l'obiettivo del risanamento e il testo approvato dal Senato è stato sostanzialmente confermato dalla Commissione bilancio della Camera, la quale infatti ha mantenuto l'indicazione dei

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

103.500 miliardi. Inoltre dalla relazione del collega Aiardi risulta che nel 1988, malgrado le difficoltà accennate, il fabbisogno primario è diminuito al 2,5 per cento del PIL, rispetto al 4,1 per cento del 1987 e al 6,6 per cento del 1985.

Si tratta di una linea non improvvisata, che si collega alla manovra di contenimento degli ultimi anni portata avanti dal ministro del tesoro del governo Craxi, l'onorevole Gorla, e dalla stessa maggioranza che sostiene il Governo attuale. Tale manovra ci ha consentito di ottenere un successo non indifferente nei confronti dell'inflazione, che ci permette di assumere per il 1988 l'obiettivo di pervenire ad un tasso di inflazione del 4,5 per cento. Si tratta di un obiettivo tanto più importante in quanto nella legge finanziaria esso è esplicitamente collegato anche alla questione degli sgravi fiscali, della rettifica delle aliquote IRPEF.

Nella legge finanziaria per il 1988 appare inoltre rilevante lo sforzo compiuto con riferimento alla previsione di nuove leggi per le spese di parte corrente. Mi riferisco in particolare agli accantonamenti relativi alla tabella B. Non deve sfuggire a nessuno il fatto che a questo punto, rispetto all'anno passato, vi è una riduzione di 13 mila miliardi delle poste di parte corrente. Quando parliamo dell'esigenza di azzerare il deficit, il fabbisogno primario, dobbiamo considerare anche questo elemento, oltre ad altre questioni che successivamente richiamerò.

La predetta riduzione di 13 mila miliardi (su 45 mila, di cui una parte è rigida, in quanto si tratta di trasferimenti a organismi decentrati di spesa) ritengo sia un fatto di grande rilievo che non è stato messo in evidenza, oppure scomparire nella sottolineatura (che è un luogo comune, anche se si tratta di una realtà) dei 1.700 emendamenti presentati. Dovremmo tutti sforzarci di non parlare soltanto della grande massa di emendamenti alla legge finanziaria, ma di individuare anche gli elementi decisivi ed importanti che sono in essa contenuti.

L'operazione di cui parlavo si può considerare consolidata, signor ministro,

forse solo in questo momento. A mio giudizio infatti (ricordo in proposito i primi approfondimenti svolti, anche congiuntamente, al Senato dalle due Commissioni competenti) il «fondino» di 1.500 miliardi, finché rimaneva indiviso, poteva costituire una mina vagante. Con riferimento a quei 1.500 miliardi, infatti, potevano esserci senz'altro 1.800 emendamenti, ma soprattutto tante indicazioni anche forti, tante pressioni anche incidenti, relative ad attese che poi sarebbero state deluse. Adesso però abbiamo sciolto questo nodo, per cui l'obiettivo di contenimento della parte corrente mi sembra si possa considerare raggiunto, anche alla luce dei lavori della Commissione.

Il problema del debito pubblico rimane certamente incombente. Non mi soffermerò su questo punto, in quanto ne parlerà diffusamente il collega Carrus nel pomeriggio. Ritengo tuttavia di dover affermare brevemente che, una volta approvata la legge finanziaria, il Governo dovrà, come del resto ha già fatto intendere di voler fare, affrontare (sia in sede di elaborazione che di successiva applicazione) il problema dell'adozione di misure dirette al rientro del debito pubblico, in modo graduale ma anche straordinario.

Una misura straordinaria, che non sarà più possibile scartare, potrà senz'altro consistere nella alienazione di beni, anche se ritengo — e al riguardo sono d'accordo con la relazione del collega Garavini — che tra tali beni non possano essere compresi quelli relativi alle partecipazioni statali. Non intendo approfondire il problema delle partecipazioni statali, delle misure strategiche e delle aree non strategiche. Tuttavia l'impostazione (che non è mai emersa a livello governativo, ma che è stata riproposta da grandi gruppi industriali e finanziari del nostro paese ed è riecheggiata attraverso i mezzi di informazione) secondo cui, se c'è questo debito occorre vendere tutto, è un'impostazione non accettabile, veramente semplicistica, in questo sono d'accordo perfettamente con quanto scritto da Garavini. Del resto, ieri sera, il ministro delle partecipazioni statali, Granelli, nel corso

dell'udienza svoltasi sul problema di Mediobanca è stato positivamente esplicito su questo argomento.

A questo punto desidero accennare, sia pure brevemente, ad un secondo problema, concernente la valutazione e la sottolineatura delle modifiche più significative, rispetto al testo che ci è pervenuto dal Senato, apportate dalla Commissione bilancio e che oggi sono all'esame dell'Assemblea. A mio giudizio, fermo restando l'impianto di fondo, non c'è dubbio che si sia operato per un miglioramento della legge. Dico queste cose con grande rispetto per l'altro ramo del Parlamento, ma in un sistema bicamerale il lavoro delle due Camere ha un senso nella misura in cui per ciascun ramo del Parlamento ci sia piena titolarità di apportare le modifiche che meglio ritiene, anche rispetto ad uno strumento così fondamentale e di per sé unico come quello del bilancio e della legge finanziaria.

Il collega Garavini, in una relazione per altro molto critica ed ovviamente non condivisibile da me, ha colto questo dato e ha parlato di modifiche significative rispetto al testo del Senato. Non dico che talune di queste modifiche siano venute a seguito dell'incontro con le organizzazioni sindacali, ma certamente hanno tenuto conto del confronto svoltosi con le stesse nella Commissione bilancio. Non si tratta di nascondere, di non prendere atto (non lo vuole fare, anzi lo enfatizza in qualche momento l'opposizione, ma non deve farlo neppure la maggioranza) del forte contrasto che c'è, soprattutto sulla parte fiscale, con le organizzazioni sindacali, ma certamente la soluzione così come indicata attualmente, quella cioè di collegare le percentuali massima del 4,5 per cento di inflazione annua alla concessione di sgravi IRPEF, è una soluzione equilibrata e comunque necessitata nell'attuale situazione finanziaria.

Ma al di là di questo punto, ricordo che abbiamo introdotto esplicitamente l'indicazione della modifica dell'indennità di disoccupazione collegata con la riforma della cassa integrazione guadagni e dei contratti di formazione lavoro. non solo

per ragioni finanziarie, cioè di compatibilità, ma anche per una valutazione di merito e di nuova aderenza di tali strumenti alla situazione sociale, così come viene a manifestarsi.

Abbiamo potuto compiere un notevole sforzo per quanto riguarda le pensioni (mi riferisco alle pensioni minime ed a quelle sociali) portando nel triennio lo stanziamento da 3 mila a 4 mila miliardi. Ci sono state indicazioni precise per molte categorie protette o da proteggere (ciechi, sordomuti, invalidi gravi e così via). Particolarmente impegnativo è stato il dibattito svolto sul tema della sanità, a proposito del quale ricordo il lavoro appassionato e approfondito della Commissione sanità della Camera, che ha portato ad un nuovo testo che auspico sia esaminato dal Senato con grande attenzione. In questo testo ci sono indicazioni più rigorose per quanto riguarda i posti-letto, ma c'è anche una nuova formulazione (non è detto che sia la migliore in assoluto) per quanto concerne il prontuario terapeutico e soprattutto l'eventuale regime transitorio.

Si è parlato di deterrenza o non deterrenza, ma io preferisco parlare di regime transitorio, che non si può escludere visti i precedenti e l'esperienza passata. In tema di regime transitorio si è pensato di operare non a carico dei cittadini, degli ammalati, ma a carico della produzione. Mi sembra che questa soluzione sia senz'altro preferibile rispetto a quella prospettata dal Senato (anche se non giurerei che essa sia l'unica praticabile o la migliore possibile).

Per brevità non mi soffermo sul problema degli investimenti, che sarà richiamato da altri colleghi in seguito, ma desidero sottolineare che essi hanno trovato un punto di qualificazione nell'utilizzo diversificato temporalmente del FIO ed in talune previsioni normative, per quanto riguarda l'accelerazione della spesa, in particolare con riferimento al Mezzogiorno che, evidentemente, sconta un periodo di difficoltà per l'applicazione della legge n. 64.

Lo stesso relatore Aiardi non ha trascurato

rato di mettere in evidenza questo aspetto e cioè che gli stanziamenti per gli investimenti ci sono, ma è la spesa che non riesce a realizzarsi ed a partire.

Signor Presidente, desidero ora richiamare un ultimo punto. Quale finanziaria vogliamo per il futuro? È questa una domanda che ci siamo posti in Commissione e che ci poniamo in quest'aula; è l'argomento principale, trattato anche da tutta la stampa, specializzata o meno, dopo lo *slogan* dei 1.500-2.000 emendamenti presentati. Ci troviamo di fronte ad una particolare coreografia di questa legge *omnibus*, grazie anche al ministro Amato che è stato così fecondo di definizioni un po' immaginifiche!

Il problema, comunque, resta. Quale finanziaria vogliamo per il futuro? Credo che in questo dibattito tale questione sia ancora un punto cruciale, innanzitutto per ragioni di merito, poiché è legittimo domandarsi se la finanziaria, così come si è presentata quest'anno e così come è stata negli anni passati, abbia la capacità di incidere effettivamente sulla finanza pubblica, di guidare effettivamente la manovra economico-finanziaria.

In secondo luogo, sul piano del metodo, è legittimo chiedersi se, così come è venuta avanti, questa esperienza consenta la trasparenza del processo programmatico e legislativo, oppure se tutti i passaggi vengano in qualche maniera a confondersi.

Sempre sul piano del metodo, un problema cruciale è quello del ruolo delle Commissioni di merito che, evidentemente, non è risolto, anzi si è complicato.

Non da ultimo va sottolineato un aspetto direi diseducativo rispetto alla pubblica opinione, alle categorie, agli operatori, quello per cui sembra che ogni anno si possa o si debba cambiare tutto e quindi è lecito pensare che, quando arriva la legge finanziaria, si verifichi un periodo di grandine o di vendemmia.

Questi punti nodali esistono e credo sia necessario prenderli in considerazione con grande senso di responsabilità. Spero che tutti abbandonino atteggiamenti di

arroccamento del tipo: si è fatto così, con qualche piccolo aggiustamento si può continuare a fare così! Allo stesso modo mi sembrano inutili talune fughe in avanti e mi riferisco, ad esempio, a quella del senatore Valitutti, il quale è favorevole ad un ritorno alla legge di bilancio formale, senza aggiungere nient'altro. Anche questa può rappresentare una strada da percorrere, ma certo è che abrogando la legge n. 468 non si risolvono tutti i problemi!

Abbiamo fatto, mi sembra, dei passi in avanti in questo stesso disegno di legge, con l'articolo 2 introdotto dall'altro ramo del Parlamento, rispetto al quale rimane un'unica perplessità formale, che in queste condizioni abbiamo fatto bene tutti quanti a superare, e cioè la sua collocazione. Se ci fossimo trovati in periodo di tranquillità (ma ho detto all'inizio del mio intervento che non è il nostro caso), certamente sarebbe stato preferibile farne una legge a sé stante. Ma mettiamo da parte questi lussi!

Con l'articolo 2 introdotto dal Senato sono state previste utili indicazioni per il controllo della spesa e per le coperture, sia in sede di formazione della legge finanziaria che successivamente, nel corso dell'anno. Abbiamo accolto questa impostazione dell'articolo 2, in coerenza con un lavoro che ha visto momenti comuni. Desidero richiamare le identiche risoluzioni votate dalla Camera e dal Senato nel giugno del 1986, che portarono alla redazione della legge finanziaria per il 1987, la quale può essere considerata l'unica davvero «asciutta» degli ultimi anni. Penso che nella stessa prospettiva e con coerenza sia stato formulato l'attuale articolo 3 del disegno di legge finanziaria, che ci consentirà, dopo la sua approvazione, di disporre di norme più rigorose ai fini della copertura e più precise nella definizione del processo di formazione della legge finanziaria per il 1989, partendo dal documento di programmazione economica e finanziaria che il Governo dovrà presentare entro il 31 maggio.

Ci attende, malgrado l'approvazione di queste prime «norme tampone» molto po-

sitive, l'impegno di riformare la legge n. 468. Non dimentichiamo, però, il lavoro già fatto, affinché non succeda — come spesso purtroppo accade nel nostro paese — che si cominci daccapo. Ad esempio, in materia di riforme istituzionali, chi vada a rileggere i documenti redatti dalla Commissione Bozzi, può constatare che i singoli argomenti sono ben ordinati e corredata dall'indicazione dei punti di disaccordo e delle possibili soluzioni di compromesso. Nonostante ciò, sembra che si debba ripartire da zero: non facciamo, dunque, lo stesso errore in tema di programmazione economica e di riforma della legge di contabilità.

Come dicevo prima, a proposito della legge n. 468 si pone il quesito se tornare o no ad una legge formale di bilancio. Personalmente ritengo necessario che il Parlamento recuperi il controllo e l'indirizzo sulle singole tabelle. In Commissione, il ministro del tesoro giustamente ha parlato della massa incombente di 500 mila miliardi di spesa autorizzata, quindi disponibile, nonostante l'esistenza di quelle strozzature cui abbiamo accennato prima, soprattutto in materia di opere pubbliche. Ciò pone con forza l'esigenza che il Parlamento torni ad impegnarsi fortemente sui singoli bilanci, dato che non si può andare avanti con Commissioni di merito che si occupano esclusivamente dei tre o quattro articoli della finanziaria che le riguardano, senza considerare a fondo il bilancio di loro competenza, quindi l'effettiva spendibilità, i progetti retrostanti i capitoli, lo stato dei residui. Si tratta sicuramente di una impostazione da recuperare ed, affinché ciò sia fatto bene, probabilmente sarà anche necessario modificare il regolamento.

Anche se, a mio avviso, è necessario proseguire su questa strada, mi sembra preferibile mantenere ugualmente la previsione di una legge sostanziale, di una legge cosiddetta «finanziaria». Essa, però, deve essere modificata in maniera drastica, per ridurre all'essenziale i contenuti e per conservare alle sedi specifiche di merito il vaglio delle politiche settoriali;

la legge finanziaria dovrà cioè mantenere il carattere di strumento di raccordo delle politiche di entrata e di spesa con il loro adeguamento annuale e con la compatibilità triennale.

Il graduale rientro di parte del debito pubblico è certamente un problema politico ed economico, tuttavia anche il metodo per affrontarlo non è indifferente. Mi sembra che un ritorno *sic et simpliciter* alla legge formale di bilancio non sia la soluzione più idonea. Forse, una profonda modificazione della legge n. 468 potrebbe trovare una ulteriore motivazione proprio nella grande manovra di rientro del debito.

In conclusione, signor Presidente, mi sento di poter dire che tutta la vicenda della legge finanziaria ha portato ad una maggiore consapevolezza.

Ritengo che le vicende di questi giorni (l'esperienza maturata, le proposte formulate, l'accettazione da parte del ministro del tesoro della proposta di ridurre, sia pure in via straordinaria, la legge finanziaria a soli due articoli demandando tutto il resto al fondo globale) lasceranno un segno; se non saremo disattenti, ci accorgeremo che tali cose lasceranno un segno positivo. Credo che ciò avverrà perché tale processo di riforma può oggi essere collocato nell'ambito di una precisa ed esplicita indicazione fornita dalla democrazia cristiana (le proposte formulate dal segretario del nostro partito, onorevole De Mita, e dal presidente del nostro gruppo, onorevole Martinazzoli, sono più che eloquenti) e dalle altre forze di maggioranza e di opposizione. Non possiamo dimenticare che una forte spinta in questa direzione è venuta dal partito più grande dell'opposizione, dal partito comunista.

Signor Presidente, alla luce di tali considerazioni è lecito ritenere ed auspicare che nella stagione di riforme e di adeguamenti istituzionali, che si apre con il 1988, si possano avviare processi di riforma estremamente importanti anche nel settore finanziario; in tal modo le questioni della manovra economico-finanziaria potranno trovare finalmente positiva solu-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

zione (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ronchi. Ne ha facoltà.

EDOARDO RONCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, credo che dovremmo focalizzare meglio la situazione della finanza pubblica e farne un punto di osservazione della politica economica e finanziaria, in particolare di quella degli ultimi anni. Mi sembra di riscontrare una sostanziale continuità nella politica del Governo, mentre occorrerebbe avere maggiore consapevolezza della necessità di operare cambiamenti qualitativi nella politica economica ed in quella della spesa pubblica.

Il debito pubblico è passato dai circa 433 mila e 600 miliardi del 1983 — pari al 68,6 per cento del PIL — ai circa 850 mila miliardi del 1987, pari all'87,6 per cento del PIL. Si prevede che esso crescerà ulteriormente nel 1988, stante la manovra economica proposta dal Governo (anche la previsione più ottimistica lascia ipotizzare una crescita del debito pubblico, sia in assoluto sia in valore percentuale rispetto al prodotto interno lordo).

Il meccanismo adottato per incidere sull'esplosione del debito è quello di ridurre in termini percentuali rispetto al PIL il fabbisogno da finanziare.

Nel 1983, per esempio, il fabbisogno da finanziare corrispondeva al 14 per cento del prodotto interno lordo (88 mila e 437 miliardi), nel 1987 è salito a 108 mila e 955 miliardi, ma era pari al 12,2 per cento del PIL. Nel 1988 si ritiene che il fabbisogno da finanziare corrisponderà ad una percentuale ancora minore.

Se si tenta un bilancio di questo modo di affrontare la contabilità della finanza pubblica, ci si accorge che con una simile procedura non si controlla affatto la dinamica di espansione del debito pubblico: tale meccanismo è assolutamente insufficiente!

Ritengo che il vero difetto sia nel manico, cioè nell'impostazione delle soluzioni, perché si aggiungono interessi ad

interessi, ricorrendo all'espansione del debito per finanziare i vecchi interessi.

La crescita del PIL — che comprende anche tali interessi e questa quota di rendita — diventa sempre meno un parametro reale per poter giudicare il peso effettivo del debito pubblico in riferimento alla ricchezza nazionale. La spesa per interessi è, infatti, nuovamente cresciuta e si prevede (anche nella manovra economica proposta dal Governo) che crescerà ulteriormente pur avendo già toccato i 69 mila miliardi nel 1987. Sulla base della manovra del Governo, si prevede che nel 1988 essa si aggirerà intorno ai 77 mila miliardi.

A me pare che questi dati portino a redigere un bilancio molto critico della politica economica in particolare di quella degli ultimi 4-5 anni. Badate che non sono stati anni di difficoltà economiche: ma in essi il tasso medio di crescita annua del PIL nel nostro paese si è aggirato intorno al 2,5 per cento e si è attestato su un livello di crescita mediamente superiore a quello degli altri paesi europei. È stato anche un periodo di straordinaria deflazione internazionale, un periodo nel quale non abbiamo importato inflazione, ma in cui si sono registrate, piuttosto consistenti tendenze al ribasso dei prezzi di materie prime di grande rilevanza per i nostri conti con l'estero (energetiche, ma non solo tali).

Sono stati, quindi, anni di grazia sul piano della situazione economica e finanziaria internazionale; ciò nonostante, registriamo nella finanza pubblica una situazione che ipotoca seriamente l'avvenire economico e sociale del nostro paese. Voglio sottolineare con forza questo aspetto.

Il quadro che si prospetta per il futuro è diverso: si tratterà di discutere quanto e come la sarà. Probabilmente, la recessione tenderà ad assumere un andamento strisciante, come si dice, e malgrado gli ammortizzatori economici e finanziari internazionali, che pure una qualche funzione ormai hanno assunto, le previsioni dell'OCSE e della Banca d'Italia (nonché quelle che sinteticamente sono state

esprese dal relatore e dal Governo) lasciano prevedere che si esca da una fase espansiva (sia pure caratterizzata da tutta una serie di contraddizioni) e si entri in una fase, se non recessiva, tale da indurre certamente tassi di crescita dell'economia mondiale inferiori a quelli del passato. Tutto ciò potrà apportare seri peggioramenti alla situazione attualmente sotto i nostri occhi.

Mi domando allora se, in questo contesto, la manovra economica del Governo sia realistica, se si ponga obiettivi raggiungibili, se possa invece essere sostituita con un'altra manovra. La legge finanziaria riformulata al Senato partiva da una manovra di 18 mila miliardi (sulle entrate e sulle spese), al fine di contenere il disavanzo a circa 109 mila miliardi, di cui almeno 77.500 dovuti agli interessi. Tale manovra si articolava in tagli della spesa per 8 mila miliardi e in un aumento delle entrate per 10 mila miliardi. Ci sono state poi le «terze modifiche», quelle che sono state richiamate dal collega che è intervenuto prima di me, per un ammontare complessivo di 5.500 miliardi; il che ha portato la manovra sui 26.500 miliardi. Tutto ciò dovrebbe portare, fra tagli alle spese e maggiori entrate, il fabbisogno al netto degli interessi a 23.500 miliardi, mentre il fabbisogno previsto da finanziare dovrebbe essere di 103.500 miliardi. Si tratta di cifre che, colleghi, conoscete meglio di me.

Ma intanto, è realistico l'obiettivo che ci si prefigge per il 1988? A me pare che non lo sia, così come non lo era nel 1987, quando appunto si è sfondato il tetto previsto (si è arrivati a 109 mila miliardi). Questo obiettivo non è realistico perché prevede che l'inflazione resti al 4,5 per cento, che vada cioè in controtendenza rispetto alle previsioni di ripresa dell'inflazione, formulate almeno in alcune sedi internazionali; inoltre, perché stima che l'Italia possa realizzare un *input* deflativo quando invece, anche negli anni buoni, il nostro paese ha saputo sì utilizzare la spinta deflattiva internazionale, ma aggiungendovi molto poco di suo.

Mi pare che questa previsione di un

blocco dell'inflazione al 4,5 per cento, stante il quadro attuale e l'esistenza di alcune manovre sulle entrate con effetti inflattivi compiute dal Governo (sia pure dopo la revisione delle aliquote IVA), non sia realistica. Penso che ciò non sfugga al Governo. L'efficacia di questa previsione è diretta sostanzialmente a contenere la dinamica salariale o dei redditi da lavoro. Questo tetto verrà in sostanza utilizzato allo scopo di limitare la dinamica dei salari e degli stipendi nel pubblico impiego e non solo in quello. Comunque, se, l'inflazione sarà anche lievemente superiore, la situazione del debito pubblico peggiorerà ulteriormente.

La seconda previsione che mi sembra non realistica è quella tendente a realizzare il contenimento delle spese di parte corrente in particolare nel settore del pubblico impiego, e ciò sia nella direzione di limitare l'espansione retributiva, sia in quella di mantenere la pressione fiscale sui redditi da lavoro, che è già molto alta e che provoca giustamente una seria contestazione da parte sindacale.

Mi pare che tale previsione non tenga conto di una dinamica sociale che si è fatta, non a caso, molto più vivace nel corso del 1987. Vi è stato il fenomeno dei COBAS e quello di una mobilitazione che, prendendo le mosse proprio da un eccessivo contenimento dei redditi da lavoro e dei salari, ha messo in moto una diversa dinamica sociale con la richiesta di una diversa e minore pressione fiscale sui salari e sugli stipendi. Di ciò sembra che la manovra economica del Governo non tenga conto o lo faccia in modo del tutto insufficiente.

In terzo luogo alcune spese continuano ad essere sottostimate. I cosiddetti interventi strutturali sulla qualificazione della spesa tardano e sono, comunque, ampiamente insufficienti. Mi riferisco, in particolare, alla spesa sanitaria; le pressioni dovute ai forti interessi esistenti in questo campo, per esempio dell'industria farmaceutica, continuano a farsi sentire in maniera rilevante.

La recessione, mi pare ovvio, eserciterà i suoi effetti anche sulle entrate. La pre-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

visione che fa riferimento al 2,8 per cento del PIL — una percentuale più alta di quella media dei paesi europei — mi sembra azzardata. Si deve cominciare a pensare non — come si è fatto finora — ad entrate sottostimate, ma al fatto che vi può essere nel 1988 una flessione delle entrate stesse.

Il Governo aggiunge a questa politica, chiamiamola di «entrate e uscite», una proposta di manovra che dovrebbe puntare a garantire alti tassi di crescita economica in generale, non riferiti esclusivamente al PIL. Ciò dovrebbe avvenire incrementando i fmosi investimenti in opere pubbliche. Infatti, se andiamo a vedere in che cosa consista la manovra di investimento, ci rendiamo conto che essa riguarda sostanzialmente grandi opere pubbliche, infrastrutture ed energia, con una particolare attenzione, come si suol dire, al Mezzogiorno.

Si aggiunge che, per rendere effettiva tale parte della manovra economica, occorre accelerare le procedure di spesa. Si sono accumulati, cioè, residui passivi in molte amministrazioni non solo perché non si è riusciti a fare dell'investimento in infrastrutture ed in opere pubbliche un elemento motore della crescita, ma soprattutto, e più semplicemente perché non si è stati in grado di spendere i soldi disponibili, in particolare nel Mezzogiorno.

Questa parte della manovra dovrebbe essere affiancata da una riduzione della spesa corrente e sociale — stipendi, salari e servizi — e da un aumento delle entrate, mediante prelievi di massa che incidono sui consumi senza spingere troppo in alto l'inflazione. Ciò dovrebbe avvenire lasciando alle imprese margini alti di profitto per investire ed aumentare le esportazioni. Penso di aver riassunto questo aspetto della manovra economica.

Perché non funziona, a mio parere, questa manovra economica (in seguito parlerò della sua iniquità sociale)? Non funziona perché riproduce un meccanismo che non vede i difetti del tipo di qualità dello sviluppo, in quanto dà per scontato che, ripetendo gli errori, si possa

in qualche modo rimediare agli errori medesimi.

È necessario oggi puntare su una diversa qualità dello sviluppo, su una riqualificazione della spesa pubblica che incida sulla qualità dello sviluppo stesso. Se non si intacca questo punto, se non si incide su questo nodo, si riproduce un meccanismo nel quale la grande opera pubblica, che di solito ha un impatto ambientale rilevante, non è capace di innescare alcun processo di nuovo sviluppo economico.

Il fatto che la spesa sia stata rallentata non è detto che sia un male! Se non si riesce a legare la riqualificazione della spesa alla capacità di determinare effettivamente una diversa qualità dello sviluppo, non riusciremo a modificare la qualità della situazione economica del nostro paese.

Mi ero ripromesso in precedenza di porre l'accento sulla iniquità sociale di alcuni aspetti di questo tipo di politica economica; nel far ciò, vorrei partire dall'occupazione. È questo un punto — se mi consente, signor Presidente — molto sottovalutato all'interno della manovra economica complessiva; esso viene proposto, infatti, come un sottoprodotto del tutto secondario, quasi automatico, delle scelte economiche del Governo.

Il numero degli occupati dal 1983 al 1987 è calato di 100 mila unità: da 20 milioni 760 mila a 20 milioni e 600 mila. Il numero di persone in cerca di occupazione è passata dal 1983 al 1987, secondo l'elaborazione CENSIS di dati ISTAT, da 2 milioni 243 mila a 2 milioni 725 mila unità.

Quindi, in un periodo di straordinaria crescita economica, vi sono state 500 mila persone in più in cerca di occupazione. Che cosa accadrà in un periodo in cui la crescita economica non sarà straordinaria, se con determinate premesse di politica economica il problema occupazionale non si è risolto? Nel 1983 si diceva che i tassi di disoccupazione erano alti, anzi erano socialmente inaccettabili, per cui bisognava impostare, approfittando della contigenza internazionale favorevole, una politica economica che consen-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

tisse un assorbimento di disoccupazione. Invece il numero di persone in cerca di occupazione è aumentato, in questi anni, di 500 mila unità; non si è avuto un incremento dei giovani in cerca di prima occupazione, ma il totale è sempre molto alto (erano 1 milione e 300 mila nel 1983, sono 1 milione e 291 mila nel 1987); i disoccupati censiti erano 346 mila e sono diventati 558 mila; il numero di persone in cerca di lavoro è passato da 591 mila a 876 mila unità.

Ci troviamo di fronte ad una situazione che non è stata risolta, ma che si è aggravata. Le prospettive possono essere anche peggiori; anzi lo saranno indubbiamente, date le premesse della politica economica del Governo.

Nel 1983 l'aumento di occupati nel terziario (che, guardando i dati assoluti, è stato di 597 mila unità) aveva compensato il calo degli addetti in agricoltura (meno 146 mila) e il calo di quelli dell'industria (meno 316 mila); il saldo assoluto era attivo di 35 mila unità. Questo dato, di per sé, non risolveva il problema della disoccupazione accumulata, ma l'aumento occupazionale del terziario compensava per lo meno, con un saldo attivo, il corrispondente calo nell'agricoltura e nell'industria.

Per la prima volta, nel 1987, l'aumento nel settore terziario non compensa più, a differenza di quanto è avvenuto negli ultimi anni, il calo occupazionale registrato nei settori dell'industria e dell'agricoltura. Nel settore terziario si è infatti avuto un aumento di 182 mila occupati a fronte di un calo di 192 mila occupati nell'industria e di 8 mila unità all'agricoltura: un saldo, dunque, negativo di 21 mila posti di lavoro.

Questi sono dati che debbono farci riflettere, perché un alto tasso di disoccupazione rappresenta un elemento indubbiamente ingiusto. In una società dei consumi di lusso, nella quale la ricchezza si è pesantemente accumulata e concentrata, dati non di riduzione ma addirittura di crescita del disagio, della emarginazione e della disoccupazione rappresentano una spia di allarme per tutti, con riferi-

mento anche alla qualità dello sviluppo e all'utilizzo delle riserve del nostro paese.

Una seconda considerazione concerne i costi ambientali della manovra economica che è stata proposta. Se esaminiamo con attenzione il testo del disegno di legge finanziaria, ci rendiamo conto che siamo costretti ad affrontare alti costi, per esempio, per il risanamento del dissesto del suolo, per il disinquinamento delle acque (in particolare, del fiume Po), per interventi sulle discariche dei rifiuti, e via dicendo. Aggiungo che, se esaminiamo la qualità della vita nelle nostre metropoli, ci rendiamo anche conto che questi anni di crescita economica (una crescita «relativa») sono stati anni in cui la qualità dell'ambiente e della vita, soprattutto nelle grandi città, è drasticamente peggiorata, con conseguenze economiche che oggi possiamo considerare assai rilevanti.

Se non saranno modificati i parametri di impostazione di questa politica economica, ci troveremo presto in una situazione in cui tutto ciò che ho sommariamente descritto non potrà che ulteriormente peggiorare. L'inflazione tenderà, infatti, realisticamente a riprendere, con un conseguente peggioramento dei conti dello Stato; il dissesto della finanza pubblica finirà per accentuare il tasso di disoccupazione, per altro già grave, con un consistente aumento del danno per le risorse ambientali. Tale dissesto provocherà, dunque, un'alta disoccupazione e il sottoutilizzo di risorse fondamentali per la nostra economia. Il tutto non potrà non avere una pesante ricaduta di ordine economico.

In un contesto di questo tipo si parla di riforme istituzionali e di alternativa politica. Su questo argomento tornerò tra breve. Dato il quadro della situazione, dato il tunnel in cui ci troviamo, temo infatti che il tema delle riforme istituzionali diventi l'occasione per un attacco, per esempio, al diritto di sciopero e ad altri fondamenti della democrazia.

In altre parole, dopo che è stato prodotto un simile dissesto (tale da doversi

considerare ingovernabile), potremmo correre il rischio di assistere ad un forte arretramento della politica istituzionale al fine di rendere governabile la manovra economica, in presenza di una situazione sociale sempre meno controllabile. In questo senso e in questa direzione vi sono segnali assai preoccupanti.

Del resto, quand'anche maturasse un'alternativa politica della quale molti parlano, essa si troverebbe a dover affrontare una situazione economica disastrosa e catastrofica (non a caso ho usato questi due aggettivi). Abbiamo cioè una situazione di alternativa politica a fronte di una situazione della finanza pubblica talmente dissestata da bruciare l'alternativa stessa, in tempi non certo lunghi. Occorre affrontare, a mio avviso, questa complessa situazione in maniera più adeguata e radicale.

Indico alcuni punti, senza pretendere di risolvere, con le mie modeste capacità e con il tempo limitato a mia disposizione, i problemi, volendone però sottolineare la drammaticità e la rilevanza istituzionale e politica per la democrazia e per il futuro del nostro paese, nonché per le questioni delle quali stiamo discutendo.

È necessario progettare e realizzare una diversa qualità della spesa pubblica, non solo operando aggiustamenti, ma cercando di collegarla ad una diversa qualità dello sviluppo. Questo può restare uno *slogan* se non si comincia a discutere un po' di più ed un po' meglio dei contenuti.

Si può continuare, ad esempio, a fare programmi energetici faraonici basati su un modello di spreco di energia che, fra l'altro, comporta una rilevante importazione? Si badi che tale spreco reale può verificarsi anche senza le centrali nucleari, dal momento che il nostro è un sistema energetico ad alto spreco di risorse preziose, limitate e costose.

Si può continuare con un programma di infrastrutture come quello attuale? Avevamo tratto beneficio, non solo ambientale, dal blocco delle costruzioni autostradali del 1975, blocco che aveva fatto sperare in un miglioramento del tra-

sporto ferroviario e addirittura anche del cabotaggio e dell'utilizzo delle acque costiere per il trasporto. Poi, con il piano decennale, si è rimessa in discussione questa scelta e si è rilanciato un piano autostradale di grande viabilità e comunicazione, senza un reale collegamento con il piano trasporti delle ferrovie, con una spesa pubblica che arriverà nel triennio prossimo a circa 28 mila miliardi, con impatti ambientali significativi, con impatti occupazionali bassi in relazione alla spesa, con una limitata capacità di innescare una diversa qualità dello sviluppo ed una diversa dinamica economica, al di là delle «strombazzate» sulle grandi infrastrutture.

Parliamo pure delle spese militari, che sembrano intoccabili, anche quando la situazione della finanza pubblica si fa drammatica. La previsione di competenza del 1988 arriva, infatti, a 21 mila miliardi. Non è mai successo, però, che la previsione di competenza sia stata mantenuta; nell'assestamento di bilancio, il relativo tetto viene sempre sfondato e si verifica anche una crescita notevole di residui passivi.

Continuo a domandarmi come mai si siano ritoccate perfino le spese per le autostrade, mentre soltanto le spese militari nel nostro paese siano intoccabili e debbano crescere continuamente. Vorrei capire come mai in dieci anni siamo passati dai 5 mila 119 miliardi del 1979 ai 21 mila miliardi del 1988, con una crescita costantemente superiore ai tassi di inflazione programmata e reale.

C'è poi sempre qualcuno che sostiene che nelle spese militari italiane le spese effettive per la difesa siano inferiori a quelle previste dalle relative voci di bilancio, dal momento che una piccola quota di spesa viene destinata al trasporto dell'acqua alle isole e che nel bilancio della difesa rientrano anche le spese per i carabinieri. Non sono però comprese, per esempio, le spese per le pensioni militari, che la classificazione della NATO fa invece rientrare nelle spese per la difesa. Tali somme ammontano ad alcune migliaia di miliardi, e questo non viene detto

da nessuno. Se usassimo la classificazione NATO, avremmo non una riduzione ma un'ulteriore crescita delle spese militari, perché dovremmo farvi rientrare anche le spese per i servizi segreti, quelle per la costruzione di nuove caserme (attualmente comprese nel bilancio dei lavori pubblici), quelle per le pensioni del personale militare.

Un aumento rilevante della spesa è destinato all'ammodernamento ed al rinnovamento della difesa. Guardiamo il dato percentuale, oltre che quello assoluto: 1691 miliardi per i mezzi dell'esercito (con un aumento del 20,42 per cento), 1232 miliardi per i mezzi della marina (con un aumento del 12,84 per cento) e 1828 miliardi per i mezzi dell'aeronautica.

Si è dato vita ad un'espressione nuova, «inflazione militare», che riassume la situazione del bilancio della difesa. Si afferma che la manovra pubblica prevede un contenimento della spesa di parte corrente pari al 4-5 per cento; per le spese militari, che sono classificate come spese correnti, è previsto invece un aumento del 9,92 per cento, cioè quasi del 10 per cento. E sapete perché? Perché vi è una «inflazione militare» superiore all'inflazione media degli altri settori della spesa pubblica. Sembra quasi che «l'inflazione militare» sia un parametro incontrollabile, che prescinda dalle compatibilità economiche del paese.

In realtà, se esaminassimo i vari capitoli della spesa pubblica, ci renderemmo conto che il livello di inflazione non è uguale in tutti i settori. Ma questo è evidente, è ovvio! È chiaro che vi sono settori con un tasso di inflazione più alto di altri! Ciò che mi sembra invece assolutamente inaccettabile è che l'intera spesa relativa alla difesa sia messa in relazione con un tasso di inflazione più elevato.

In ogni caso, bisognerebbe motivare una previsione di tal genere, anche perché, dal punto di vista dei costi degli armamenti, la difesa gode di una situazione di relativo privilegio; inoltre, per quanto riguarda la dinamica retributiva, non dovrebbero esistere particolari differenze

tra i militari e gli altri dipendenti pubblici.

A mio parere, tutto ciò è motivato, più che da ragioni economiche da ragioni politiche, perché il Parlamento ed il Governo non effettuano controlli sulla spesa militare, e sono comunque incapaci di ricondurla all'interno delle compatibilità della politica economica e finanziaria del paese. Questo è il punto!

Il guaio è che il mancato controllo fa sì che l'espansione della spesa sia sempre meno verificabile. Infatti, le previsioni di spesa non sono formulate nell'ottica di un futuro contenimento della spesa militare, bensì in vista di una sua ulteriore espansione. Si dà così il via a programmi di ricerca e di sviluppo che impegneranno risorse crescenti nei prossimi anni. Occorre riportare sotto controllo anche tale aspetto.

Il Parlamento non ha ancora deciso di produrre aerei AMX, ma la produzione è iniziata ugualmente; il Parlamento non ha mai deciso di trasformare la portaelicotteri *Garibaldi* in portaerei, ma ciò è avvenuto lo stesso; il Parlamento non ha mai deciso l'acquisto di aerei a decollo verticale, ma essi sono stati acquistati; il Parlamento non ha mai deciso di partecipare alla realizzazione del nuovo caccia europeo, l'EFA, però, il *memorandum* con la Gran Bretagna, la Spagna e la Germania è già stato sottoscritto.

Quindi, non solo la spesa militare non rientra nei parametri della spesa pubblica, ma la sua dinamica espansiva, che emerge in particolare dai programmi di ammodernamento e di armamento, sfugge ai controlli del Parlamento. Si tratta di un aspetto che indubbiamente non si può sottacere, in quanto ha una sua rilevanza quantitativa e qualitativa.

Pertanto, se si vuole portare sotto controllo la spesa pubblica, la spesa militare non può non rientrare in tale manovra. È questo il primo punto della nuova manovra economica — chiamiamola così — che intendevo sottolineare.

Il secondo punto che intendo trattare riguarda la necessità di impostare lo sviluppo su parametri diversi. Alla base

della crisi fiscale dello Stato vi è la crisi di un certo tipo di crescita economica e di un certo tipo di sviluppo. Usate gli aggettivi che volete, però questo mi sembra sia un dato di fondo! L'attuale crisi fiscale dello Stato è un fenomeno abbastanza comune nelle economie cosiddette capitalistiche occidentali.

Bisogna pensare se la parola d'ordine «consumate ed arricchitevi» sia anche una parola d'ordine di politica economica adeguata agli anni 2000; oppure se il diverso scenario mondiale (quindi i rapporti Est-Ovest, le sperequazioni esistenti tra Nord e Sud e soprattutto una certa pressione esercitata sulle risorse ambientali e naturali) non ponga dei limiti ad un certo modello di crescita economica. Probabilmente, la forzatura di tali limiti è vissuta, in realtà, al di sopra delle nostre possibilità, per cui l'esplosione della spesa pubblica non è altro che la manifestazione di questo vivere al di sopra delle nostre possibilità.

Se non si inciderà su questo nodo, le tensioni Nord-Sud, che hanno anche implicazioni politiche e militari, saranno destinate ad accentuarsi. Lo scenario mondiale tende a mutare, per fortuna, in quanto il rapporto di «rapina», sia pure moderna, compiuta ai danni del sud del mondo, si sta inceppando anche per motivi economici. Il debito di tali paesi non è più controllabile, l'investimento in quei luoghi non è più produttivo, per cui si è determinata una situazione di stasi e di tendenziale recessione. La corsa al riarmo, che per alcuni aspetti aveva implicato anche un effetto keynesiano, oggi registra conseguenze recessive prima di tutto nelle grandi potenze che hanno guidato la corsa all'espansione delle spese militari.

Il contesto sta mutando, per cui è opportuno riflettere sul fatto che il nord del mondo (i cosiddetti paesi ricchi) non può più permettersi di applicare la linea del «consumate ed arricchitevi». Tale linea, anche sul piano delle politiche economiche, ha delle ricadute non più governabili. Bisogna quindi guardare un po' più in là e pensare con maggiore coraggio.

Si sta entrando in una fase della civiltà in cui l'essere può contare più dell'avere, in cui la qualità pesa più della quantità, in cui il ripristino, la manutenzione, il recupero valgono di più sul piano della ricchezza reale, rispetto alla nuova costruzione, alla nuova realizzazione; una fase in cui la redistribuzione più egualitaria e solidale è una molla economicamente più importante della crescita, la quale consente di distribuire qualche briciola in più alla gente.

In altri termini, si richiede una fase di nuova solidarietà sociale e di nuova qualità dello sviluppo. Se non si riuscirà a legare l'avvio di una riflessione, in ordine alla manovra di politica economico-finanziaria, alla diversa qualità dello sviluppo, sono convinto che non si uscirà nemmeno dalla situazione di dissesto della finanza pubblica e si correranno dei rischi per la democrazia e per il futuro politico del nostro paese.

Vorrei fare una breve osservazione in ordine all'opportunità di vendere la ricchezza pubblica per finanziare il debito pubblico. Ciò consentirebbe, in primo luogo, un ulteriore arricchimento del privato causando una notevole concentrazione oligopolistica nel nostro paese, secondo la logica che induce a costituire aziende multinazionali (tali aziende sono sempre meno controllabili, ma ciò non presuppone la loro censurabilità), il che però esula dalle iniziative e dagli interessi economici del paese. Nella sostanza, possiamo avere un trasferimento di ricchezza operato da queste aziende non soltanto a danno della finanza pubblica, ma anche della collettività. Mi pare sia irrinunciabile una economia mista, in cui il settore pubblico mantenga un ruolo di indirizzo strategico e di politica economica, se non si vuole fare marcia indietro nella storia, correndo anche ulteriori e maggiori pericoli nell'attuare la politica economica del paese.

Non vi è dubbio, comunque, che sia necessario intervenire sulla rilevante ricchezza accumulata in questi anni in Italia, se si vuole ridurre il debito pubblico. Le concentrazioni economiche determi-

natesi sono il prodotto di uno straordinario arricchimento che alcuni gruppi economici hanno potuto realizzare in questi anni, anche a causa del sovvenzionamento pubblico: i gruppi in questione non sono stati più bravi degli altri, sono stati ampiamente finanziati con denaro pubblico. Ebbene, un ritorno di tale ricchezza deve pure esistere! I grandi patrimoni devono dare un sostanziale contributo al risanamento della finanza pubblica.

Gli appelli alla riduzione dell'evasione fiscale e contributiva sono stati già numerosi in quest'aula ed io mi associo ad essi.

Ebbene, se unissimo questi due elementi, cioè la richiesta di un effettivo contributo da parte delle grandi ricchezze e la lotta all'evasione fiscale e contributiva, saremmo in grado di ridurre gli sprechi e di riqualificare la spesa e potremmo anche ridurre gli interessi sui titoli di Stato. Credo che la manovra da effettuare sia la seguente: chi si è arricchito in questi «anni grassi» deve oggi contribuire in maggior misura al risanamento della finanza pubblica.

Non nascondo che uno scenario in mutamento come quello descritto richiederebbe una diversa soggettività sociale, cioè una diversa consapevolezza e partecipazione di massa, sia nella direzione della solidarietà sociale sia in relazione alla qualità dello sviluppo.

Se devo essere sincero, devo dire che non credo che la nostra realtà sociale, il Governo, il sistema politico siano in grado di affrontare una manovra di politica economica di tale tipo. Ritengo (e credo di non aver inventato nulla) che il sistema di governo della finanza pubblica sia quello che maggiormente caratterizza questo esecutivo. Il blocco sociale che sostiene il Governo è in qualche modo plasmato e formato da questo tipo di manovra economica. Con i 77 mila miliardi di interessi distribuiti ogni anno non si sprecano risorse, si crea e si amministra anche il consenso sociale.

Una certa politica delle entrate e delle spese definisce evidentemente l'ambito

del sistema politico di Governo. Penso perciò che lo scenario di una politica economica diversa ed alternativa richieda una diversa base sociale ed un diverso orizzonte culturale, che abbia come fondamento non solo valori diversi, ma anche un'alternativa politica.

Il timore è che la stessa opposizione non affronti questo appuntamento con la consapevolezza necessaria e con strumenti culturali e politici adeguati, accontentandosi di fare un lavoro ai fianchi di basso profilo, che prescinde dal misurare il rapporto tra l'esplosione del problema della finanza pubblica e la crisi di un modello economico, direi quasi di una civiltà. Questa civiltà, che si è basata su una crescita indifferenziata, capace comunque di trascinarsi sociale e di costruzione del consenso politico, è oggi in crisi.

Lo scenario che ho cercato di delineare in maniera schematica non è affatto quello più probabile...

PRESIDENTE. Onorevole Ronchi, il tempo a sua disposizione è scaduto.

EDOARDO RONCHI. Ho concluso, Presidente.

Il sistema politico dei partiti, che è cresciuto intrecciandosi con questo tipo di politica economica, tende a riprodurre sé stesso e ad autoperpetuarsi.

Temo che una crisi di questo tipo di sistema politico, di partiti e di politica economica abbia, in realtà, una precipitazione di «destra», cioè un restringimento degli spazi istituzionali di democrazia, una accentuazione della disuguaglianza sociale, della pressione sulle risorse ambientali, quindi degli aspetti negativi, perché non è in grado di aprirsi un'altra strada.

Evidentemente una grande sfida delle forze di opposizione alternative è quella di indicare, invece, una strada certo più difficile, ma che potrebbe trovare maggiori spazi nella stessa manovra (ristretta negli orizzonti e limitata nelle conseguenze) che ci ha proposto il Governo. È in questa direzione che il nostro gruppo si

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

impegnerà durante l'esame della legge finanziaria e, soprattutto, in seguito (*Applausì*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Santoro. Ne ha facoltà.

ITALICO SANTORO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, la prima riflessione che viene suggerita dal dibattito riguarda la natura e la portata della legge finanziaria.

Le complesse vicende che hanno accompagnato sia la sua predisposizione, sia la discussione in Senato e nella Commissione bilancio della Camera (dove si era avvertita a un certo punto l'esigenza di procedere al cosiddetto stralcio) dimostrano come la legge finanziaria stia smarrendo la sua funzione di importante e primario strumento della politica economica, per trasformarsi sempre più in una legge di spesa o, per altro verso, di riforma della legislazione vigente in alcuni settori. Quanto meno è soprattutto su questo versante e sui singoli capitoli in cui la spesa stessa si scompone che finisce per concentrarsi l'attenzione prevalente delle Camere e larga parte del dibattito che accompagna la legge finanziaria.

Certo, è anche vero che il 1987 è stato un anno particolare, come ha ricordato prima di me l'onorevole Coloni, un anno caratterizzato da una tornata elettorale, nonché da un'abbondante decretazione d'urgenza. Tutto questo ha comportato ritardi nella legislazione ordinaria, che hanno contribuito indubbiamente ad appesantire da ultimo la legge finanziaria.

Il gruppo repubblicano intende comunque cogliere questa occasione per ribadire l'esigenza che la legge finanziaria recuperi le sue caratteristiche ordinarie e torni quindi ad essere innanzitutto ed essenzialmente uno strumento di riequilibrio della politica di bilancio attraverso i vincoli che essa impone all'azione del Governo, del Parlamento, delle istituzioni in generale incentrandosi, di conseguenza, sulla determinazione di tali vincoli piuttosto che sull'elencazione, spesso minuta, delle singole voci di spesa, la cui defini-

zione sarebbe meglio attribuire ad altri strumenti legislativi o all'azione del Governo.

Per questa via risulterebbe esaltata la stessa funzione di indirizzo e di controllo della legge finanziaria, che non può correttamente esercitarsi sulla specificità dei singoli capitoli, ma deve invece concentrarsi sul complesso della manovra di politica economica e sulle priorità di fondo che anche sul versante della spesa vengono individuate dalla legge finanziaria medesima.

Occorre anche aggiungere che, proprio sotto questo profilo, una importante innovazione è contenuta nel testo che viene sottoposto alla discussione di questa Assemblea. Mi riferisco all'articolo 2 nel testo del Senato, integrato e completato successivamente dalla Commissione bilancio della Camera.

In esso, anticipando le linee della legge di riforma delle norme relative al bilancio ed alla contabilità dello Stato, si fissano alcuni strumenti procedurali diretti ad evitare l'approvazione di leggi che possano ulteriormente compromettere l'equilibrio del bilancio. Si prevede che la copertura finanziaria di tali leggi, sia quelle che comportano nuove o maggiori spese, sia quelle che stabiliscono minori entrate, debba essere determinata soltanto attraverso specifiche modalità.

A questo proposito, consideriamo rilevante il documento di programmazione economico-finanziaria, relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, che il Governo si impegna a presentare alle Camere entro il 31 maggio di ciascun anno. È opportuno, tra l'altro, sottolineare che il solo divieto di utilizzare gli accantonamenti di conto capitale per iniziative di parte corrente (già previsto ed in quest'aula formalmente ribadito), è sufficiente a privare della necessaria copertura alcuni provvedimenti legislativi che sono all'esame della Camera.

Non è un caso che proprio l'introduzione dell'articolo 2 avesse suscitato perplessità e polemiche, al punto che qualcuno aveva pensato di accantonarlo, sia

pure per rinviare la disciplina della materia ad altra sede considerata più propria, anche se si sarebbe così rinviato di fatto l'avvio di una più severa regolamentazione del controllo sulla dinamica della spesa. Nello stesso senso (anche in questo caso anticipando un tema in discussione tra le forze politiche sul terreno delle riforme istituzionali) si colloca la proposta avanzata dai repubblicani, secondo la quale nessun gruppo può chiedere votazioni segrete sugli emendamenti che comportino maggiori oneri per il bilancio. In tal modo apparirebbe chiaro quali gruppi, quali forze politiche e quali parlamentari siano seriamente impegnati nella difesa dell'equilibrio di bilancio, e quali invece antepongano a tale obiettivo generale interessi specifici, corporativi e localistici, spesso rispettabili, ma altrettanto spesso in contrasto con le esigenze di risanamento della finanza pubblica.

Il tema centrale al quale la legge finanziaria e, in generale, la politica di bilancio debbono assicurare una risposta è proprio quello di cui parlavo. Di recente, e ribadendo concetti già espressi nel corso di una audizione alla Commissione bilancio, il governatore della Banca d'Italia ha ricordato che la finanza pubblica è il nodo non sciolto della nostra economia, che investe l'intero sistema economico e sociale.

La distruzione di risparmio da parte dell'operatore pubblico frena nel medio periodo la crescita del paese, allontana nel tempo la soluzione degli squilibri regionali e settoriali. La politica monetaria è posta di fronte ad un ulteriore vincolo: le condizioni che consentono il finanziamento del disavanzo dello Stato sono spesso in conflitto con quelle più idonee ad assicurare un soddisfacente flusso di investimenti produttivi.

La consistenza del debito pubblico ha superato in Italia il 93 per cento del prodotto interno lordo, rispetto ad una media che negli altri paesi industrializzati si aggira intorno al 54-55 per cento. L'indebitamento netto annuo supera il 10 per cento del prodotto interno lordo, rispetto ad una media che negli altri paesi indu-

ustrializzati è inferiore al 3 per cento. Ne consegue che il debito complessivo, con un simile tasso di crescita, finirà presto per raggiungere e superare lo stesso prodotto interno lordo, con il rischio di innescare una spirale irreversibile che finirebbe per portare al collasso la nostra economia.

Anche senza voler ipotizzare questo scenario, purtroppo tutt'altro che irrealistico, già ora gli effetti fortemente negativi dell'eccessivo indebitamento condizionano pesantemente la nostra economia. La spirale perversa è già in atto, la consistenza del debito determina alti tassi di interesse reale, che a loro volta alimentano la spesa per interessi, e quindi il disavanzo e il debito. Il risparmio, costretto ad affluire in misura elevata verso il finanziamento del disavanzo pubblico, non sostiene adeguatamente l'accumulazione di capitale produttivo e tiene alto il costo dei finanziamenti per le imprese.

Alcuni indubbi risultati ottenuti negli anni scorsi sul fronte dell'inflazione e nel rafforzamento del sistema produttivo non possono farci dimenticare che una favorevole occasione offerta dalla congiuntura internazionale con la contemporanea flessione del cambio del dollaro e del prezzo del petrolio è andata per buona parte perduta. Ci si era anzi illusi che la rivalutazione del prodotto interno lordo fatta dall'ISTAT rispetto ai dati fino ad allora stimati potesse ridimensionare l'identità e le proporzioni del disavanzo pubblico, quasi che una disinvolta operazione contabile potesse cancellare i termini del problema; problema che invece puntualmente si ripropone alla nostra attenzione.

Bisogna anche dire che sforzi per ridurre il disavanzo pubblico sono stati fatti, ma hanno avuto successo in una sola direzione: quella delle entrate. Il loro livello percentuale, in rapporto al prodotto interno lordo, è rimasto stabile tra il 1984 ed il 1986, ed è addirittura sensibilmente aumentato, secondo le stime effettuate sulla base dei dati per ora disponibili, nel corso del 1987. Non a caso il senatore Visentini aveva rite-

nuto possibile e compatibile con l'andamento dell'economia la concessione degli sgravi IRPEF, che facevano parte integrante del programma di riequilibrio della pressione fiscale. È mancato, invece, un parallelo controllo sul versante della spesa, il cui tasso di crescita è stato superiore a quello del prodotto interno lordo; lo stesso incremento delle entrate si è così parzialmente risolto, piuttosto che in uno strumento di risanamento del bilancio, in un mezzo per finanziare nuova spesa, accrescendo l'insofferenza dell'opinione pubblica nei confronti di una pressione fiscale ritenuta eccessiva ed il cui aumento non appare tuttora in grado di arrestare la voragine che si è aperta nel bilancio pubblico.

Noi speriamo perciò che il Governo agisca rapidamente e con efficacia per eliminare quanto prima, mediante tagli della spesa, il fabbisogno dello Stato eccedente il rimborso degli interessi corrisposti sul debito.

Si è sentito spesso ripetere che una politica di riduzione della spesa potrebbe avere effetti recessivi, non compatibili con l'elevato livello di disoccupazione presente nel nostro paese; si è così riproposta una sorta di contraddizione tra politica di risanamento finanziario e politica di sviluppo, che è artificiosa e che è servita semmai, anche in passato, ad aggravare le condizioni del bilancio pubblico, senza per questo allargare la base produttiva.

C'è invece da dire che proprio il deterioramento della finanza pubblica nel medio periodo rischia di compromettere la crescita del sistema economico e di rendere più esposte le componenti più deboli di tale sistema, a cominciare dal Mezzogiorno. Noi siamo pienamente consapevoli della gravità che ha assunto e continua ad assumere nel nostro paese il problema della disoccupazione; siamo consapevoli, in particolare, delle dimensioni, in qualche caso drammatiche, che tale problema ha raggiunto nelle regioni e nelle città meridionali: quelle regioni e quelle città, con le loro sacche di disoccupazione e di emarginazione, sono la testimonianza

delle contraddizioni del nostro paese, la nostra cattiva coscienza.

Ma la soluzione degli squilibri territoriali ed il recupero del Mezzogiorno non possono essere affidati a misure assistenziali, così come non sono le misure assistenziali a poter consentire, anche fuori del Mezzogiorno, la sopravvivenza di impianti industriali fuori mercato. Le une e le altre non fanno che appesantire il bilancio pubblico, sottrarre mezzi finanziari agli investimenti produttivi, bruciare risorse e, quindi, alla lunga, altri posti di lavoro. Ed è invece proprio l'equilibrio del bilancio che, assicurando stabilità all'economia, può consentire politiche di espansione produttiva e creare nuova occupazione. La risposta che va data al Mezzogiorno ed ai disoccupati non sta nei fondi di solidarietà o nelle diverse aree di assistenza, ma in una politica di sviluppo produttivo che abbia come fondamento una solida e sana finanza pubblica, come le esperienze di altri paesi industrializzati stanno a dimostrare.

Tali preoccupazioni vengono rafforzate in noi repubblicani, tra l'altro, dalla stessa incertezza ed instabilità dei mercati finanziari, e non possono certo considerarsi superate d'un colpo per il miglioramento della bilancia commerciale degli Stati Uniti d'America.

Una flessione prolungata dei titoli azionari potrebbe richiedere, per evitare la spirale recessiva che fu innescata in altri periodi storici e per continuare a sostenere il sistema delle imprese e le attività produttive, un contenimento dei tassi di interesse, difficile da perseguire in presenza di forti disavanzi pubblici, senza alimentare tensioni inflazionistiche.

L'economia italiana finirebbe per trovarsi esposta a nuove contraddizioni; finirebbe per trovarsi nuovamente stretta nella morsa di un duplice rischio, ancora una volta in bilico tra inflazione e recessione.

Valutata in questa prospettiva e confrontata con questi problemi, la legge finanziaria appare sicuramente inadeguata, non solo e non tanto per l'insufficienza del tetto posto alla crescita del di-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

savanzo (e, in particolare, per i tagli fatti o non fatti alla spesa), quanto piuttosto per i dubbi e le incertezze che restano tuttora sulla tenuta dell'intera manovra e, ancor più, per la mancanza di un serio piano di risanamento del bilancio pubblico.

Certamente la seconda versione della legge finanziaria, con le integrazioni e le modificazioni introdotte dal Senato e dalla Commissione bilancio della Camera, costituisce un significativo passo in avanti rispetto al primo testo che, non a caso, era stato sottoposto a dura critica, riproducendo una manovra di politica economica tanto complessa quanto rischiosa, sia per la tenuta del cambio, sia per l'andamento dell'inflazione.

Ma ciò non può bastare. Questo pur apprezzabile mutamento di indirizzo al fine di rimuovere le perplessità che tuttora permangono, nonché il clima sociale e politico presente nel paese non sembrano destinati a favorire il rispetto dei vincoli e dei tetti previsti dalla finanziaria. L'assenza di un piano pluriennale serio di rientro del debito pubblico, il rinvio al 1992 dell'obiettivo di azzeramento del fabbisogno al netto degli interessi, la mancanza di indicazioni precise circa gli strumenti adeguati a consentire il raggiungimento di tale obiettivo, non fanno che accrescere gli interrogativi sulla reale volontà di risanare la finanza pubblica.

Si consolida, invece, l'impressione che la drammaticità del problema non venga avvertita appieno in tutte le sue diverse implicazioni e si finisce indirettamente per avallare i comportamenti di quanti ritengono — per ripetere l'espressione usata dal ministro del tesoro — che la legge finanziaria, ma più in generale il bilancio dello Stato, sia un «albero di Natale» al quale tutti cercano di appendere qualcosa.

Ed a quest'albero viene ormai appeso di tutto. La stessa possibilità di fissare, in materia di spesa, alcune scelte prioritarie, alcuni obiettivi che diano alla legge finanziaria il significato di strumento di programmazione, viene compromessa dal-

l'accavallarsi di provvedimenti inseriti sotto la spinta di gruppi corporativi.

La legge finanziaria diventa così l'occasione per introdurre innovazioni più o meno importanti in materia di sanità, il veicolo attraverso il quale modificare la legislazione vigente in materia di politica meridionalistica, lo strumento per finanziare il risanamento del Po o dell'Arno e il barocco di Lecce o della Val di Noto.

Insomma, è una legge buona per tutti gli usi e, proprio per questo, poco utile al paese. È anche vero, per altro, che tra i problemi sottoposti all'attenzione dell'economia e della società italiana vi sono quelli del risanamento della finanza pubblica, di scelte organiche in materia di spesa, che siano tali da rappresentare, per il loro carattere selettivo, un efficace strumento di sviluppo e, per questa via, di recupero fisiologico dalla disoccupazione.

Sono tutti problemi che possono essere affrontati efficacemente nell'ambito della legge finanziaria solo se ad essa si affiancheranno una politica di lungo periodo e di grande respiro, un Governo solido ed una maggioranza stabile, responsabilità e funzionalità delle istituzioni: quello, cioè, di cui il paese ha bisogno.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Parlato. Ne ha facoltà.

ANTONIO PARLATO. Signor Presidente, colleghi, ministro Amato, l'intervento già svolto dall'onorevole Mennitti, nostro relatore di minoranza, e soprattutto gli altri, ugualmente critici, che svolgeranno i colleghi del mio gruppo nel prosieguo del dibattito consentono a chi vi parla di fare riferimento esclusivamente ad un aspetto particolare — ma non marginale, anche se tale è considerato dal Governo, — della legge finanziaria: il rapporto tra manovra economica e Mezzogiorno. Lo faccio anche perché devo riconoscere che ieri un'altra relazione di minoranza (ben più autorevole sotto certi aspetti) è stata svolta in forma impropria, pur essendo tuttavia estremamente significativa per i suoi contenuti. Mi riferisco al ministro

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

del tesoro che, sulle colonne de *L'Espresso* (nell'ambito della rubrica *(Diario in pubblico)*, che egli cura e che forse sarebbe meglio chiamare *Confessione in pubblico*), ha affermato con molta chiarezza, anche se con una certa contraddittorietà rispetto al ruolo che svolge nel Governo, cose che il Movimento sociale italiano ripete da anni.

Egli ha testualmente dichiarato, svolgendo tale impropria ma significativa relazione di minoranza, che «nella macchina infernale che abbiamo creato» — e mi piace il verbo «abbiamo» per quanto, me lo consenta onorevole Amato, la prima persona plurale non può coinvolgere il Movimento sociale italiano e tutte le opposizioni perché riguardo alla legge n. 468 da tempo andiamo sottolineando le cose che lei ha affermato — «le entrate sono facilmente prevedibili, ma le spese hanno una banda di oscillazione mostruosa, nella quale si muovono variabili largamente fuori di controllo: Stato, regioni, comuni, INPS, USL e così via».

Noi riconosciamo il valore della relazione di minoranza Amato non senza sottolinearne un altro significativo passaggio, che è la conseguenza, direi la chiosa della premessa: intendo riferirmi al paragone che egli ha fatto tra il ministro del tesoro e quello della protezione civile, dicendo che in fondo non esiste grande differenza tra la gestione del bilancio dello Stato e quella del lago di Pola.

Egli ha infatti affermato: «Siamo sotto il rischio di una 'tracimazione' traumatica e per difenderci abbiamo solo le unghie». Mi consenta di dire, onorevole Amato, che potrei replicare a questa sua affermazione ricordando che, purtroppo, la spesa pubblica nel passato è stata «artigianata» da chi l'ha gestita, senza avvertire la necessità di riportare sotto controllo i centri di spesa, di coordinarli, di eliminarne molti al fine di realizzare un tipo di programmazione concertata che coinvolgesse nelle scelte di fondo non solo le stesse funzioni della programmazione economica nazionale, ma anche il suo raccordo con i centri di spesa medesimi, secondari o periferici che fossero.

Pensare che lei ritenga che solo le unghie possano salvarci da questa «tracimazione traumatica» (sulla quale lei, tra l'altro, ha fornito dati davvero preoccupanti, comunque da tempo a conoscenza del gruppo del Movimento sociale italiano) mi pare voglia costituire, tuttavia, una rinuncia ai possibili sostanziali interventi cui lei fa riferimento nella sua nota. Tutto ciò scontando, evidentemente, le carenze, i ritardi, le insufficienze e le contraddizioni presenti in questa legge finanziaria che, quindi, non ha affrontato il problema di cui parlo. Non si può — come il partito comunista ci ha insegnato da anni — essere al Governo e, al tempo stesso, all'opposizione. Lei non può prendere certe posizioni avendo condiviso responsabilità di tutto rilievo nel precedente Governo, oltre che in quello attuale.

Non si può effettuare soltanto l'analisi e giungere ad una diagnosi del problema della spesa pubblica: occorre anche, soprattutto quando si hanno rilevantissime responsabilità di governo, intervenire concretamente sui meccanismi perversi di spesa che lei stesso, signor ministro, ha denunciato.

Dopo la denuncia, ci saremmo aspettati una sua presa di posizione molto netta e precisa in ordine alla possibilità di drenare e di indirizzare la spesa pubblica, affinché non sia priva di controlli.

Da parte del suo partito non si è avuto un richiamo, sia pure tardivo, alle riforme istituzionali, le quali restano un velleitario progetto relegato nel limbo delle intenzioni, che forse si stempera nei poco significativi interventi programmati. Non si affronta invece, ritengo, il problema importante di una programmazione nazionale che tenga conto non solo delle spese prevedibili, ma anche, e soprattutto, del controllo sugli sperperi e sugli sprechi dei centri diffusi di spesa.

Siamo quindi di fronte al fallimento totale della programmazione nazionale — come lei stesso ha ammesso, onorevole Amato — per la mancata eliminazione dei centri plurimi di spesa, o comunque per il loro mancato coordinamento.

Tuttavia, se si considera il rapporto tra

legge finanziaria ed economia (in particolare meridionale), non vi è dubbio che la prima abbia abdicato — e abdichi — ad ogni tipo, quantità e qualità di manovra macroeconomica relativa al Mezzogiorno. Questo avviene anche perché, al di là di mere affermazioni, che non hanno alcuna conseguenza pratica nell'impostazione, nel riordino e nel controllo della legislazione di spesa per il Sud, quest'ultimo non assume valore strategico agli occhi del Governo e della maggioranza che lo sostiene.

Nell'ambito della legge finanziaria che stiamo esaminando, il Governo, come negli anni scorsi, non opera alcuna scelta relativa al Mezzogiorno che ne colga la valenza di questione nazionale, risolta la quale è possibile dare una risposta assolutamente concreta, efficiente e positiva ai problemi relativi al divario economico e soprattutto sociale tra cittadino del Nord e cittadino del Sud, che è addirittura del 40 per cento, dopo 37 anni in cui si è avuto l'intervento straordinario dello Stato per il Mezzogiorno.

Non si è avuto alcun contributo alla soluzione del problema rappresentato dalla crescente disoccupazione nel Mezzogiorno, che comporta un enorme costo in termini sia economici, sia sociali; nessun contributo per una strategia capace di porre in essere una manovra macroeconomica per il meridione, utile per rivalutare, sviluppandolo, il prodotto interno lordo di quest'area. Deve considerarsi una mistificazione del tutto immorale l'aggregazione della presunta produttività di un lavoro «nero» (quindi deregolato e immorale) alla costruzione di un fantomatico prodotto interno lordo, che è del tutto improprio e moralmente illegittimo, in quanto fondato su fatti illeciti.

Per questo a noi sembra — lo dico con molta franchezza — che la legge finanziaria abbia abdicato alla necessità indispensabile, e non più differibile di un intervento dello Stato a favore del Mezzogiorno. Non ci si può limitare a piccoli, dispersi e disarticolati interventi; occorre invece recuperare il senso reale della programmazione economica, facendosi

quindi carico di una serie di atti che possano riportare ad unità complessiva e nazionale la programmazione economica in Italia, utilizzando lo strumento fondamentale che ogni anno è a nostra disposizione, cioè la legge finanziaria.

La carenza di questo intervento, che noi abbiamo evidenziato, è dimostrata dalla serie di latitanze concrete, continue, ripetute, persino su leggi che, una volta approvate dal Parlamento, avrebbero dovuto portare (almeno questa era l'intenzione del legislatore, sia pure nel tempo; ma sono passati invano due anni) al recupero del divario, allo sviluppo e alla risoluzione dei problemi sociali ed economici dell'area meridionale.

È stata persino proposta, da parte del gruppo della democrazia cristiana e dell'onorevole Scotti in particolare, la riscrittura della legge n. 64. Il che non è sacrilego, tutt'altro, ma dimostra quanta confusione di idee, di progetti, di analisi e di interventi esista sui temi del Mezzogiorno; è testimonianza, per di più, della confusione enorme che si fa tra la definizione dello strumento, che è compito del Parlamento, e la capacità di farlo funzionare, che rientra tra gli obblighi del Governo.

Onorevole ministro Amato, proprio ieri ho inviato al procuratore della Repubblica di Roma una denuncia, in cui credo sarà coinvolta la Banca d'Italia, per la mancata applicazione dell'articolo 8 della legge n. 64, quello che stabilisce la necessità di pareggiare i tassi di interesse tra clientela meridionale e clientela settentrionale.

In proposito, non si può dire che si è perplessi di fronte ad una legge dello Stato, perché questa, *dura lex sed lex*, va applicata o modificata. Non è possibile, in sostanza, accettare che la Banca d'Italia non svolga correttamente il suo compito di vigilanza, e in particolare non presti attenzione al dovere delle aziende di credito di conformarsi in ogni settore alla normativa vigente, dopo che il Parlamento ha approvato l'articolo 8 della legge n. 64 e la Banca d'Italia ha emesso decine e decine di bollettini che documen-

tano il permanere di un divario nell'applicazione dei tassi di interesse nel Mezzogiorno.

Altrettanto grave è poi un altro aspetto, direttamente connesso alla legge finanziaria: quello della mancata applicazione dell'articolo 2 della legge n. 64 (è accaduto per la legge finanziaria dell'anno scorso e si è ripetuto per quella di quest'anno). Si tratta dell'obbligo per le amministrazioni finanziarie di fornire, nel momento in cui la legge finanziaria sta per essere predisposta, gli elementi relativi agli interventi ordinari dello Stato nel Mezzogiorno, ai fini dell'indispensabile loro coordinamento.

Ciò deriva dalla scelta, unanimemente compiuta dai due rami del Parlamento con l'approvazione della legge n. 64, di farsi carico del problema, ormai non più differibile, di un coordinamento, di una sinergia fra le due tipologie di intervento, in modo da consentire, in sede di elaborazione della legge finanziaria, di programmare gli interventi nel Mezzogiorno tenendo conto dei settori, dei comparti, delle quantità e delle qualità di spesa dell'intervento ordinario, per poi costruire su questa base l'intervento aggiuntivo dello Stato.

La legge finanziaria, ripeto, è dunque carente quest'anno, come del resto l'anno scorso, di un elemento fondamentale e strategico, che per altro non è il solo a mancare.

Ci pare infatti ancora più grave un'altra vicenda, che dimostra e conferma, se ce ne fosse ulteriormente bisogno, la necessità di recuperare — nel momento in cui si studia, si analizza e si sviluppa una manovra macroeconomica nel Mezzogiorno — il grado di integrazione tra le due economie. Occorre uno studio approfondito che poggi non tanto sui movimenti macroeconomici quanto sulla composizione dei vari settori e sull'esame delle transazioni tra la circoscrizione meridionale e quella centrosettentrionale, non soltanto in termini di flussi ma soprattutto mediante una analisi settore per settore. Soltanto così è infatti possibile calibrare gli interventi e

valutare se una previsione di spesa (specie nell'ambito di una legge finanziaria *omnibus*, qual è quella che siamo costretti a discutere quest'anno) sia in grado di risolvere i problemi.

Riteniamo che sia fondamentale approntare uno strumento per effettuare tali analisi e per realizzare l'elaborazione programmatica che quest'anno, ancora una volta, è mancata. Bisogna fare in modo che non si operi solo sui conti macroeconomici delle circoscrizioni meridionali, giacchè essi prendono in considerazione solo i flussi delle importazioni e delle esportazioni. È necessario disporre, invece, di tavole economiche intersettoriali (è dal 1978 che l'ISTAT non ne elabora alcuna) relative alle regioni meridionali.

Tali tavole, prospettando la contabilizzazione delle transazioni tra i vari settori e comparti produttivi all'interno della circoscrizione meridionale, dovrebbero riuscire a farci capire quale grado di integrazione esista già e quale occorra sviluppare in base a scelte strategiche di fondo che mirino o ad ottenere l'intervento di settori economici indipendenti, oppure a realizzare flussi di interscambio equilibrati che vedano non solo un Sud tributario del Nord, per taluni comparti, ma anche il contrario.

La legge finanziaria ha abdicato anche a questo aspetto sostanziale dell'intervento dello Stato in sede di programmazione macroeconomica della spesa. Essa non dispone neanche di elementi sufficienti per operare le scelte.

Infine, onorevole Amato, la legge finanziaria vede inserito nel suo corposo testo anche l'articolo 12, che prevede che il Presidente del Consiglio (il quale ha voluto anche l'*interim* del Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, anche se francamente non ci siamo accorti di quale beneficio la sinergia potenziale tra queste due cariche, confuse nella stessa persona, abbia portato sotto l'aspetto dei risultati economici nel Mezzogiorno) possa esercitare poteri sostitutivi rispetto alle amministrazioni inadempienti in relazione all'attuazione della legge n. 64, in partico-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

lare per quanto concerne gli interventi sul territorio meridionale.

Abbiamo denunciato, citando emblematicamente alcuni casi sostanziali, quanto grande sia stata la latitanza del Governo in questa legge finanziaria, come in quella dello scorso anno. È assai grave che ancora una volta si sia ripetuta, confermata e consolidata l'inadempienza del Governo rispetto alla programmazione macroeconomica nel Mezzogiorno.

Ma noi ci chiediamo se, piuttosto che prevedere la sostituzione del Presidente del Consiglio alle amministrazioni periferiche e centrali inadempienti rispetto agli interventi della legge n. 64, con i suoi articolati programmi, non si debba pensare ad una sostituzione del Presidente del Consiglio da parte del Parlamento, della maggioranza, o di una nuova maggioranza, da parte delle opposizioni, dato il ruolo che esse hanno il diritto e il dovere di svolgere dinanzi a tali carenze. Si tratta di carenze macroscopiche, che hanno conseguenze immediate sul mancato sviluppo complessivo.

PRESIDENTE. Onorevole Parlato, vorrei avvertirla che manca un minuto allo scadere del tempo attribuitole per il suo intervento.

ANTONIO PARLATO. La ringrazio, signor Presidente; sto concludendo. Ribadiamo il nostro pensiero con molta chiarezza, ma anche con la forza che deriva dalle argomentazioni svolte, dalle analisi compiute, dalle inadempienze rilevate, dalla denuncia di violazioni di legge verificatesi in tutte le sedi, non solo in quelle parlamentari ma persino nella magistratura (a tanto siamo dovuti arrivare!). Ci domandiamo allora se non si debba cogliere il significato anche dei fatti politici che si sono sviluppati intorno alla legge finanziaria in questi ultimi giorni, per chiedere con forza l'applicazione dell'articolo 12 anche nei confronti del Governo, per la sua palese inadempienza in merito ai problemi di natura macroeconomica e sociale che il Mezzogiorno vede crescere. Non sembra che esistano leggi, governi o

scelte politiche coerenti sufficienti a recuperare l'enorme ritardo in materia economica, ma soprattutto in materia sociale.

Per queste ragioni, il nostro giudizio sulla legge finanziaria nel suo complesso, tenendo in particolare considerazione l'ulteriore perdita di opportunità per il Mezzogiorno, si consolida e si rafforza. Ribadiamo, perciò, la nostra convinzione secondo cui questa legge è assolutamente inadeguata; la nostra posizione in merito ad essa, quindi, non può che essere nettamente contraria (*Applausi destra*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Procacci. Ne ha facoltà.

ANNAMARIA PROCACCI. Signor Presidente, credo che non soltanto dalla discussione di oggi, ma anche dagli interventi dei deputati del gruppo verde svolti ieri, e soprattutto dalla discussione generale, culturale e politica che ha avuto luogo in questi ultimi mesi, sia emersa con molta chiarezza l'abissale lontananza del disegno di legge finanziaria al nostro esame dal progetto verde, da quella cioè che abbiamo voluto definire la «finanziaria verde».

Avevamo sperato che questa lontananza fosse di minore entità. Se non un cambiamento di modello (che forse, badate bene, non sarebbe neppure troppo difficile da realizzare), ci si sarebbero potuti aspettare, da questa legge finanziaria, almeno dei segnali di natura diversa, in primo luogo verso l'ambiente. Abbiamo visto, invece, una legge finanziaria completamente stravolta. Ricorrendo a quello che ormai rappresenta un luogo comune, vorrei parlare di «assalto alla diligenza»: ognuno ha cercato di prendere quello che poteva.

In questa situazione è apparso chiaro, ancora una volta (lo dico con molta preoccupazione), che almeno per gran parte del mondo politico l'ecologia è un bene di lusso, che ci si può permettere solo se si è ricchi.

Abbiamo più volte ripetuto che è realmente possibile capovolgere questa impostazione, anche per quanto riguarda il

discorso dell'occupazione, che in quest'aula ho sentito richiamare molte volte.

Non vorrei parlare degli aspetti più specificamente ambientali; vorrei piuttosto soffermarmi molto brevemente su alcuni punti che — come ho potuto constatare dall'esperienza diretta del lavoro in Commissione — sono molto lontani anche dalle aspettative più legittime dell'opinione pubblica.

Per fare una brevissima carrellata, vorrei cominciare dalla scuola. In quest'aula non sento spesso parlare di scuola; eppure il bilancio della pubblica istruzione è un megabilancio. Siamo tutti pronti a lagnarci di questo pachiderma, incapace di muoversi.

Ma questo dimostra che nella erogazione, e piene mani, di denaro per fronteggiare le spese fondamentali (ma non certo di investimento) nel settore della scuola, non si tiene conto di un punto fondamentale, commettendo con ciò un errore di impostazione. Ancora oggi, infatti, la scuola italiana è concepita come una grande palla al piede, che siamo costretti a trascinare, senza scorgere alcuno sbocco, e ben consapevoli che i malesseri della scuola sono profondi e lontani nel tempo, legati alla dequalificazione degli insegnanti, alla loro frustrazione, nonché ad una mancanza di riconoscimenti professionali.

Non credo che sia questa la risposta alle aspettative che provengono dal mondo della scuola; né è questa la risposta che è emersa dal lavoro fin qui condotto sul disegno di legge finanziaria. Vi è una parte fondamentale nel comparto della scuola che viene continuamente disattesa: il discorso dell'aggiornamento degli insegnanti. Il miglioramento del mondo della scuola — che non può essere che un salto di qualità dal punto di vista culturale — non si può scindere da questo elemento.

Registriamo dunque una incapacità di considerare la scuola come un investimento; un discorso, questo, già recepito da altri paesi, evidentemente più avanti del nostro. Di qui, l'esigenza di un cam-

biamento profondo, anche sotto questo aspetto, della nostra politica economica.

Se vogliamo parlare di altri servizi sociali che il cittadino si aspetta da noi, si potrebbe fare un lungo discorso, per esempio, sul comparto della sanità. Negli emendamenti che il gruppo verde ha presentato al disegno di legge finanziaria vi sono alcuni punti interessanti, come il riconoscimento della omeopatia, un indirizzo medico che sta uscendo culturalmente e scientificamente da una sorta di limbo di ascientificità, e sempre più spesso si pone per il cittadino come una soluzione diversa, forse meno pericolosa di quella offerta dalla farmacopea ufficiale. In effetti, tutti noi siamo sottoposti a questo processo di medicalizzazione e ospedalizzazione, che si scontra con il tentativo di riduzione dei posti-letto e con l'incapacità, quasi totale, di fare prevenzione nel campo della sanità.

Sempre in ordine allo scottante profilo dei problemi sociali, non si può non parlare del problema relativo ai portatori di *handicap*, che oltre a non essere pochi, sono pressoché ignorati nel nostro paese. Sotto questo aspetto, la legge finanziaria in esame ha concesso qualcosa; ma non credo che la risposta data sia da considerarsi dignitosa, in termini di finanziamento. Aggiungo che il discorso sull'*handicap* deve iniziare proprio a livello scolastico. Oggi per molti bambini e per molti ragazzi la frequenza della scuola, anche dell'obbligo, è preclusa a causa di una serie di banali impedimenti, a cominciare da quello delle barriere architettoniche. Eppure, a tale riguardo, esiste fin dal 1978 una norma di legge che fa un preciso riferimento all'edilizia scolastica.

Soffermiamoci ora sulla questione dei beni culturali nel nostro paese. Su questo specifico e rilevante argomento sarò breve, anche perché credo che siano molto evidenti, chiare e trasparenti le diversità di impostazioni della politica economica sostenuta dal gruppo verde rispetto a quella del Governo e di numerose altre forze politiche.

I beni culturali sono una risorsa, e questa è una affermazione banale; pec-

cato che anche qui dentro pochi la ricordino, ma ancora meno siano quelli disposti ad utilizzarla. I beni culturali sono dunque una risorsa di ordine economico. Nell'impostazione dei modelli di sviluppo di questo paese c'è una cecità che non credo sia attribuibile ad ingenuità. In questa direzione, con l'insistere su modelli di sviluppo e di occupazione sbagliati, che danno risultati deludenti e che vanno a favore di interessi di parte) si è mosso finora anche tutto il mondo dei beni culturali.

Quando è nato il Ministero dei beni culturali, dieci anni fa, se non sbaglio, si erano levate molte voci di consenso non soltanto tra gli uomini di cultura. Ci si aspettava molto dal quel dicastero, ma oggi vediamo che, pezzo per pezzo, il Ministero dei beni culturali va in disarmo. Ricordo la storia molto tormentata del taglio di mannaia degli stanziamenti destinati a tale dicastero: dai 2 mila miliardi previsti inizialmente, si è passati addirittura alla metà, a mille miliardi. Il taglio è stato motivato (credo che ciò sia particolarmente grave) con l'esigenza di risparmio, proprio in un settore in cui risparmiare non è una debolezza, ma una grave colpa.

Oggi noi assistiamo (e questo lo sanno anche le persone che si limitano a leggere i giornali, perchè non occorre avere una cultura specifica al riguardo) allo sfascio dei musei, con i reparti archeologi che giacciono da decenni negli scantinati; allo sfascio delle biblioteche, anche nella capitale; all'impossibilità di dare respiro a strutture terribilmente gracili, che invece hanno bisogno di forza, di sviluppo, sia a livello centrale sia a livello periferico. Penso, per esempio, alla questione delle soprintendenze, oggi strangolate, emarginate, messe nella impossibilità di muoversi come noi vorremmo (e noi le vorremmo più protagoniste di quelle che sono).

Che cosa si è fatto in tutto il panorama dei beni culturali? Tutto lo sviluppo della politica (se si può usare questo termine: mettiamolo magari tra virgolette) del Ministero dei beni culturali, soprattutto

nell'ultimo periodo, è stato impostato in due direzioni. Da una parte abbiamo assistito alla straordinarietà degli interventi e ci siamo trovati a discutere di decreti (decreti su decreti) senza che vi fosse una possibilità di programmazione nel settore dei beni culturali, che ha invece una particolarissima necessità di programmazione su tutto il territorio. Da un'altra si è assistito all'intervento dei privati. Non intendo demonizzare tale intervento, che in certe situazioni è indubbiamente importante e rilevante, ma non credo che esso sia la panacea di tutti mali. In certi momenti, credo anzi che si presti anche a giochi tutt'altro che trasparenti.

Mi riferisco per esempio a *Memorabilia*, la testata che è uno dei fiori all'occhiello delle iniziative culturali del nostro paese nell'ultimo periodo: 2 mila monumenti del passato da ricordare (ma io direi da salvare). Come sarà articolato il piano per salvare questi 2 mila monumenti? Interverrà l'ITALSTAT in regime di concessione?

Io credo che per i beni culturali le risposte debbano essere profondamente diverse e debbo dare atto che nella Commissione bilancio forse qualche risposta c'è stata, anche se molto parziale e quindi per me assolutamente insufficiente. Mi riferisco, per esempio, al finanziamento delle iniziative per i piani paesistici.

Altro grande punto dolente! Come sappiamo, la legge Galasso è più viva sulla carta che nella realtà. Se vogliamo allora farla vivere, magari al di là delle remore, delle lentezza e soprattutto delle resistenze delle regioni, dobbiamo essere in grado di attivare poteri sostitutivi proprio in questa direzione, a meno che la legge Galasso non sia stata fatta per essere cancellata e trasgredita. Questo non mi stupirebbe. Basta citare, proprio per rimanere in tema, l'articolo 37 del disegno di legge finanziaria, che sembra fatto apposta per superare con estrema disinvoltura — direi, anzi, con arroganza — tutti i vincoli che si cerca di porre al territorio.

La più grande minaccia per i beni culturali è ultimamente giunta dal progetto, tristemente noto, dei giacimenti culturali.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

Sotto questo aspetto mi sembra, tuttavia, che dalla Commissione bilancio sia venuto un segnale che ci fa meglio sperare, con l'inserimento di appositi fondi nella tabella C. Anche se si tratta di fondi di entità davvero ragguardevole, occorrerà una legge che non tuteli solo interessi clientelari, come è avvenuto con il progetto dei giacimenti culturali, un progetto con il fiato corto, che scontentava tutti.

Innanzitutto, esso scontentava i giovani disoccupati, perché veniva presentato come una soluzione al grande problema occupazionale, mentre sappiamo bene che la durata media dei progetti dei giacimenti culturali è di appena 33 mesi. Non solo, quei progetti impegnavano giovani disoccupati privi di qualificazione professionale, che nei settori dei beni culturali è non solo necessaria ma assolutamente indispensabile e fondamentale.

Soprattutto, però, il progetto dei giacimenti culturali «scontentava» i monumenti. Mi è molto piaciuto, tempo fa, il titolo di un quotidiano: «cure di carta» per i monumenti, proprio «cure di carta»!

Forse per l'arroganza del *software* e dei più sofisticati metodi di computerizzazione possiamo assistere all'infelice paradosso, per fare un solo esempio, dell'erogazione di oltre 6 miliardi per segnalare all'opinione pubblica i termini italiani più usati, anche in contesto internazionale; mentre il nostro paese è incapace di comprare il codice di Leonardo, non disponendo di 7 miliardi che, per il bilancio di uno Stato, soprattutto di uno Stato civile, non sono molti.

Potrei continuare a lungo sul malessere dei beni culturali. Voglio però solo aggiungere che le soluzioni che noi verdi abbiamo prospettato con i nostri emendamenti per questo settore indicano che i beni culturali devono essere considerati risorse prioritarie del nostro paese, che tuttavia hanno bisogno di cure finanziarie, di investimenti, di personale qualificato e di maggiore attenzione.

In tale direzione, dunque, vanno i nostri emendamenti, da quelli che potenziano gli organi centrali e periferici dei

beni culturali a quelli che curano il piano pluriennale per il restauro. Voglio ricordare che in Italia vi sono due scuole di restauro, le più celebri del mondo (persino dal Giappone vi accorrono giovani per specializzarsi). Tuttavia, anche a causa dell'esiguità dei posti, ogni anno viene immesso sul mercato un numero ridottissimo, comunque insufficiente, di tecnici altamente qualificati.

Vorrei, infine, riferirmi all'emendamento che, almeno personalmente, ricordo con maggiore interesse e piacere, quello contenente la proposta verde di stornare i fondi ex GESCAL per il risanamento dei centri storici. Mi sembra si tratti di una risposta culturale, importante anche per l'occupazione.

PRESIDENTE. Onorevole Procacci, il tempo a sua disposizione è esaurito.

ANNAMARIA PROCACCI. Concludo subito, signor Presidente.

Soprattutto, mi sembra che il risanamento dei centri storici possa consentire di risolvere, almeno per molti, i problemi della casa. È, comunque, indubbiamente una risposta civile (*Applausi dei deputati del gruppo verde*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Taddei. Ne ha facoltà.

MARIA TADDEI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ieri l'onorevole Garavini, relatore di minoranza, ha sottolineato che la legge finanziaria di quest'anno è, ancora una volta, caratterizzata da una politica restrittiva, con una forte propensione a favorire rendite e profitti. Tale caratteristica determina l'assenza di risposte a problemi cruciali per il nostro paese, quali l'occupazione, i servizi sociali, la salvaguardia ambientale, l'elevazione delle condizioni di vita individuali e collettive.

Di conseguenza, l'obiettivo proposto dalla legge finanziaria, cioè la riduzione del deficit pubblico, si rivela falso in quanto non supportato da una politica per l'occupazione. Noi sappiamo infatti

che le capacità di lavoro, le energie fisiche ed intellettuali rappresentano sempre la base della ricchezza di un paese, mentre anche in questa legge finanziaria il Governo considera il lavoro solo come fonte di entrate fiscali o para-fiscali. Dobbiamo invece renderci conto che la disoccupazione costituisce un grave spreco di risorse per il nostro paese. Le donne fanno purtroppo parte di queste risorse sprecate in maniera notevole, visto che circa il 60 per cento della disoccupazione dichiarata è femminile.

Le donne sono perciò interessate ad una politica economica che sia assolutamente diversa da quella che si evince dalla manovra finanziaria proposta dal Governo. Le donne sono interessate ad una politica economica e sociale che permetta l'estrinsecarsi del lavoro extradomestico, e che nel contempo consenta la libera scelta della maternità a livello personale e la tuteli come valore sociale. Questo è un punto fondamentale, che si potrà conseguire solo attraverso un reale cambiamento della manovra economica.

Allorquando il Governo si presentò alla Camera per ottenere la fiducia, il Presidente del Consiglio assunse degli impegni nei confronti della famiglia, non però delle donne. Non condividiamo l'impostazione dell'onorevole Gorla, ma vorremmo almeno trovare traccia di ciò nella legge finanziaria. In realtà non scorgiamo nulla di tutto questo. Prendiamo atto che l'unica realizzazione compiuta in questo periodo è stata la nomina del ministro per gli affari speciali, ma purtroppo anche questo non ha minimamente influito sulla legge finanziaria per il 1988.

Il partito comunista propone interventi che ritiene necessari per fornire alcune risposte alle esigenze da me prospettate. Tali interventi si possono così brevemente sintetizzare.

Innanzitutto riteniamo che, per dare risposte al problema della disoccupazione giovanile e femminile, occorra promuovere interventi straordinari a sostegno dell'occupazione del Mezzogiorno; proponiamo pertanto norme per il superamento del «caporalato» in alcune regioni

meridionali; proponiamo norme per la realizzazione di azioni positive per le pari opportunità fra uomo e donna; proponiamo (e non siamo i soli) l'istituzione di una commissione per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Voglio ricordare al riguardo l'identità di vedute delle donne dei vari gruppi parlamentari, nonché la posizione unitaria del Comitato per le pari opportunità costituito presso la Commissione affari costituzionali, richiamando l'attenzione dei colleghi sulla necessità di accogliere la nostra proposta nell'ambito della normativa in discussione.

Sottolineiamo l'importanza della elaborazione di norme che consentano di sperimentare la ristrutturazione degli orari dei pubblici servizi e la flessibilità del lavoro nel settore, al fine di dare risposta alle necessità degli utenti, anche mediante orari flessibili che permettano di conciliare meglio le esigenze individuali con quelle collettive.

Riteniamo, inoltre, molto importante l'istituzione di una indennità di maternità per le donne non occupate (casalinghe, studentesse), perché la maternità è un valore sociale che prescinde dalla categoria sociale di appartenenza della donna. Proponiamo anche la costituzione di un fondo per la difesa dei diritti dei minori e per la prevenzione dell'abbandono dell'infanzia, nonché per la prevenzione dell'istituzionalizzazione del minore.

Riteniamo necessaria la previsione di un minimo economico vitale per gli anziani singoli o in coppia, che permetta loro di vivere civilmente nel nostro paese; così come auspichiamo la creazione di un fondo per i servizi sociali a favore della terza età, che permetta di inquadrare in modo diverso il rapporto tra l'anziano, la società e la famiglia.

Gli emendamenti da noi proposti sono in generale rivolti all'istituzione di nuovi servizi e quindi alla creazione di nuova occupazione e prevedono l'attribuzione delle relative competenze ai comuni. Ciò non a caso, ma per una scelta ben precisa. Riteniamo, infatti, di fondamentale im-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

portanza il ruolo dei comuni, non solo per la loro capacità di dare risposte alle esigenze dei cittadini, ma per la funzione di raccordo tra Stato e società che le autonomie locali hanno finora dimostrato di poter svolgere e che rischiano di perdere se non interverranno finanziamenti e non saranno assicurati concreti strumenti operativi.

Sosteniamo, però, che non è possibile in questa fase continuare con l'attuale sistema di consentire che i comuni mantengano in vita servizi e ne creino di nuovi sostenendo le relative spese con aumenti tariffari. Pensiamo, infatti, che l'aumento delle tariffe rappresenti un'ulteriore imposizione fiscale nei confronti dei cittadini la quale, pur non risultando ufficialmente nel bilancio dello Stato, grava su di essi (e non voglio soffermarmi a ricordare quanto pesi sui cittadini e soprattutto sui lavoratori la pressione fiscale, a causa del *fiscal drag*). Aggiungo inoltre che noi pensiamo che esistano le risorse di bilancio necessarie ed indichiamo come finanziare le nostre proposte. Oltre all'aspetto della sottostima delle entrate, infatti, esiste la questione del modo in cui vanno utilizzati i fondi. Ed è già stato detto ieri in quest'aula che spesso fondi pubblici vengono erogati alle grandi imprese per ristrutturazioni interne che in realtà non comportano aumenti dell'occupazione, ma anzi disoccupazione aggiuntiva.

Un'altra questione, al di là delle nostre proposte, credo possa essere presa in considerazione: quella dei tagli delle spese per armamenti.

Noi donne pensiamo che siano maturi i tempi per una revisione del concetto di difesa che permetta di risparmiare notevoli risorse. Certo, ciò deriva da una mutata situazione internazionale, da relazioni più positive a livello internazionale, ma anche dal rapporto instaurato nel paese con i movimenti pacifisti, con i giovani che sentono fortemente questo problema. Vi è la consapevolezza, una forte e diffusa coscienza che la produzione, il commercio e le spese pubbliche per gli

armamenti nel futuro dovranno essere banditi, eliminati.

Riteniamo che le spese militari costituiscano uno spreco di risorse, non solo economiche ma anche umane e tecniche; risorse che, invece, potrebbero essere utilizzate per il miglioramento civile di tutta l'umanità.

Tale questione non può essere certamente affrontata in maniera approfondita né risolta durante il dibattito sulla legge finanziaria. Su di essa, però, dovremo impegnarci nel prossimo futuro. Il nostro gruppo insisterà, nel corso della discussione, su questo tema, collegandosi in tal modo alle istanze presenti nel paese (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Battistuzzi. Ne ha facoltà.

PAOLO BATTISTUZZI. Signor Presidente, signor Vicepresidente del Consiglio, il dibattito sulla legge finanziaria per il 1988 e sull'insieme dei documenti di bilancio ha rivelato ancora una volta le difficoltà, di ordine soprattutto politico, che rendono estremamente arduo l'avvio dell'indispensabile risanamento della finanza pubblica, il cui degrado rappresenta, non da oggi, una delle remore più gravi allo sviluppo economico e civile del paese.

Si ha l'impressione, dal dibattito di queste settimane, con l'affastellarsi degli emendamenti, che si perdano di vista i dati essenziali della finanza pubblica e si indulga eccessivamente su questioni particolari, non sempre degne di tanta attenzione e tanto accanimento.

Giova ricordare ancora una volta che l'indebitamento pubblico ha raggiunto nel nostro paese la cifra di circa 900 mila miliardi, pari quasi al prodotto interno lordo annuo: il che rappresenta una grave anomalia rispetto agli altri paesi industrializzati dell'Occidente.

Il deficit di cassa dello Stato, nel 1987, è stato di circa 110 mila miliardi, pari al 10,3 per cento del prodotto interno lordo. Anche questo dato è anomalo, rispetto agli altri paesi industrializzati. Inoltre la

spesa per interessi nel 1987 è stata di 69 mila miliardi; nel 1988 ammonterà al 77.500 miliardi.

Questi dati di base devono essere tenuti presenti e dovrebbero influire su tutti i comportamenti del Governo e del Parlamento in materia di finanza pubblica. Con l'attuale pesante crescita dell'indebitamento stiamo ponendo a carico delle generazioni future l'onere del pagamento di un debito pesantissimo, contratto soprattutto per spese di tipo corrente.

Una classe politica responsabile dovrebbe porsi questo problema (non solo economico, ma anche morale), individuando una via di uscita, un sentiero di graduale rientro da questa situazione gravemente anomala.

Per noi liberali è in certo modo scoraggiante dover ripetere ogni anno, in sede di discussione della legge finanziaria, le stesse cose, che a parole sono condivise da tutti ma che poi stentano a trovare applicazioni concrete.

Nella legge finanziaria è stato introdotto qualche elemento positivo, soprattutto con riferimento ai criteri e ai metodi di copertura delle leggi di spesa, che appaiono così più aderenti allo spirito dell'articolo 81 della Costituzione e che, se applicati correttamente, avranno effetti benefici dal punto di vista del freno della spesa incontrollata.

Devono essere considerate positivamente anche alcune norme in materia sanitaria, tendenti ad una razionalizzazione della spesa, nonché l'avvio concreto, ma non ancora sufficiente, di interventi relativi ai problemi ambientali, compensati tuttavia dai troppi dubbi che ancora permangono sugli indirizzi di una politica per i beni culturali.

Tutti questi elementi, in parte utili, non sono sufficienti, e devono essere completati da riforme incisive nei settori chiave della previdenza, della sanità, della finanza locale, nonché da un miglioramento complessivo della efficienza della pubblica amministrazione, delle aziende e degli enti autonomi. Tutto ciò è necessario, anche in considerazione del fatto che all'enorme entità della spesa pubblica e al

peso crescente del prelievo fiscale non corrisponde una contropartita adeguata ai cittadini, in termini di prestazioni e di servizi. È questa una delle cause fondamentali dello scollamento preoccupante tra cittadini ed istituzioni democratiche, che sarebbe rischioso sottovalutare.

Richiamiamo pertanto l'attenzione sulla opportunità di azioni incisive che rendano più funzionale e snella l'azione dello Stato, delle regioni, delle amministrazioni locali e degli enti pubblici, modernizzando le procedure, incentivando il personale e responsabilizzandolo nei confronti della spesa e dell'efficienza degli uffici in cui è inserito.

L'andamento del dibattito sulla legge finanziaria, signor Presidente, impone una riflessione su questo strumento, introdotto dalla riforma del 1978. Tale strumento, se da un lato mette a disposizione del Governo e del Parlamento un mezzo incisivo per governare i flussi di entrata e di spesa, dall'altro si presta ad usi distorti in quanto, essendo l'unica legge ad approvazione garantita, viene utilizzata troppo spesso per ottenere l'approvazione di norme che non hanno nulla a che fare con la manovra finanziaria e che sono avulse da un disegno strategico complessivo.

Appare tuttavia semplicistico eliminare la legge finanziaria. Negli anni precedenti alla sua introduzione, l'approvazione del bilancio dello Stato costituiva un adempimento sostanzialmente notarile di autorizzazione degli incassi e dei pagamenti previsti dalle leggi vigenti. Dobbiamo anche ricordare il senso di impotenza e di frustrazione del Parlamento e del Governo, che caratterizzava in quegli anni la discussione sul bilancio dello Stato. Occorre altresì ricordare il sostanziale fallimento del tentativo, compiuto nel 1987, della cosiddetta «finanziaria alleggerita», accompagnata dalle leggi di contorno settoriale. Come tutti certamente ricorderanno, le leggi di contorno alla legge finanziaria del 1987 non sono state mai varate, ed anche questo elemento ha contribuito ampiamente al mancato raggiungimento degli obiettivi di contenimento

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

della spesa e del deficit, in quanto le suddette leggi erano indispensabili per il rispetto dei limiti della spesa fissati nei vari settori della legge finanziaria.

Non si tratta dunque di abolire lo strumento della legge finanziaria, ma di utilizzarlo in modo corretto ed equilibrato, resistendo alla tentazione di trasformarlo in un veicolo per misure eterogenee e troppo settoriali.

I liberali hanno più volte denunciato il gravissimo pericolo costituito da una crescita della spesa, in particolare di quella corrente, che appare non controllata, in quanto anche nel 1987 ha superato di quasi 20 mila miliardi le previsioni iniziali. Se il deficit è aumentato di soli 10 mila miliardi rispetto all'obiettivo di 100 mila miliardi che ci si era posto, lo si deve soltanto alla crescita notevole delle entrate, dell'ordine di quasi 10 mila miliardi in più rispetto alle previsioni iniziali.

Le cause di questo fenomeno sono note e noi le abbiamo più volte denunciate: la mancanza di leggi di accompagnamento alla legge finanziaria 1987, i maggiori oneri rispetto a quelli quantificati dal Governo per i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego, l'assenza di correttivi in settori di grave e progressivo squilibrio finanziario, quali la previdenza, la sanità, le aziende autonome (pensiamo alle poste e alle ferrovie).

Di fronte a tale situazione i liberali hanno indicato tutta una serie di possibili contenimenti di spesa che hanno trovato forti resistenze, talvolta anche nell'ambito della maggioranza. Da qui la commissione per le riduzioni e le economie della spesa pubblica, di fresca istituzione, che rappresenta un primo passo per una inversione di tendenza radicale nell'ambito della gestione della finanza pubblica.

Le resistenze, spesso durissime, che abbiamo incontrato ogni volta che abbiamo messo il dito su voci di spesa ampie, come quelle per la ricostruzione delle zone terremotate dell'Irpinia, per le supplenze, per gli enti lirici, la dicono lunga su quanto sia difficile cambiare la mentalità di una parte della classe politica sul tema

cruciale di una attenta gestione delle risorse pubbliche.

Ciononostante continueremo a batterci affinché le molte e diffuse dichiarazioni di pragmatismo economico, di efficientismo e di managerialità, si traducano in comportamenti coerenti.

Da parte liberale si è sempre ritenuto essenziale, per il risanamento a lungo termine della finanza pubblica, una incisiva applicazione letterale dell'articolo 81 della Costituzione che fino ad oggi è stato largamente eluso e violato. Alcune delle norme inserite nella legge finanziaria vanno in questa direzione e pertanto impongono ai parlamentari o ai ministri che propongono nuove spese di affrontare effettivamente anche il costo politico di trovare coperture reali, cioè soprattutto fiscali, a tali nuove spese.

Si tratta di un principio fondamentale della democrazia parlamentare che, come è noto, è nata proprio con la funzione preminente di controllare le spese del principe e il suo potere di imporre tasse sui cittadini. Se si ripristina questa funzione fondamentale del Parlamento si compie, in un momento di dibattito talvolta confuso sulle riforme istituzionali, una reale e grande riforma istituzionale e si pongono premesse solide per il risanamento della finanza pubblica.

È in questa prospettiva e con questa speranza che i liberali daranno il loro voto favorevole alla legge finanziaria 1988, al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e al bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990 (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Nonne. Ne ha facoltà.

GIOVANNI NONNE. Signor Presidente, signor ministro, ogni anno all'inizio dell'*iter* parlamentare della legge finanziaria e dell'esame dei documenti di bilancio, si intrecciano, come di consueto, le spade dei rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione, in un rapporto di difesa e di attacco del testo in discussione, dei comportamenti del Governo e,

in particolare, della politica economica e del cammino procedurale dei provvedimenti di legge ad essa relativi.

All'interno di questo schema le intonazioni sono diverse nei due campi: vi è chi ha voluto, chi non ha potuto far meglio, chi ha accettato per disciplina, differenziandosi, nel campo della maggioranza e chi più si dedica al merito, al metodo, ai contenuti o alle procedure, tra i rappresentanti dell'opposizione (è stata proposta anche una controfinanziaria), impegnandosi in genere a fare meglio e diversamente per impedire che venga ripetuto lo «scempio» per il futuro.

Io non sarò un cantore di «ciò che è di maggioranza è bello», ma neppure reciterei la parte, se fossi opposizione, di chi, se avesse potuto, avrebbe fatto tutto il contrario, o il portatore della bolla del «tutto sbagliato» o, addirittura, del «tutto contro gli interessi del paese».

In una materia così delicata come la politica di bilancio, con vincoli e rigidità consolidati, con uno spazio di manovra che interessa una parte minima di risorse, non si capisce — come affermava in Commissione il ministro del tesoro — perché tutte le tensioni e la *vis pugnandi* si rivolgano alla legge finanziaria, per arrivare poi, esauriti o con scarse e residue energie, a non poter guardare in profondità alla questione vera, di ben diversa e maggior portata, quale è quella della composizione e della struttura dei documenti di bilancio, come si sono andati consolidando nel nostro paese.

Ma, poiché così va il mondo, dirò anch'io che la legge finanziaria al nostro esame non poteva essere, nelle condizioni date ed in questa fase storico-politico, granché diversa. Dirò anche, ripetendo un apparente e ricorrente luogo comune, che per l'anno prossimo si può e si deve fare qualcosa di molto diverso, in un contesto differente e a ben precise condizioni.

Non poteva essere diversamente; anzi, tenuto conto delle condizioni al contorno, è difficile non esprimere, nella sostanza, un giudizio positivo. Perché? Le accuse principali che sento muovere nei con-

fronti di questa legge finanziaria sono le seguenti: innanzitutto la manovra risente della assenza, a monte, di un documento di programmazione finanziaria, il che determina la mancanza di un quadro di riferimento ed interrompe l'importante processo di sperimentazione avviato lo scorso anno, a seguito delle risoluzioni approvate congiuntamente dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato.

In secondo luogo si è parlato di legge finanziaria *omnibus*, del treno buono per ogni carico, che non tiene conto del contenuto stabilito dalle disposizioni della legge istitutiva, la n. 468 del 1978.

Signor Presidente, colleghi, credo che avremo fatto dei grandi passi avanti, sul terreno del confronto parlamentare, quando avremo imparato a riconoscere le buone ragioni dell'avversario di turno nei nostri dibattiti: ciò risulterà possibile solo se si sarà di fronte ad un atteggiamento reciproco. Io mi sforzerò di muovermi in tal senso.

Si è detto che manca il quadro di riferimento del documento di programmazione finanziaria. È vero. A patto che non si dimentichi che le risoluzioni approvate dalle Commissioni della Camera e del Senato sulla sperimentazione avviata, affinché essa fosse utile ed efficace collocavano il confronto sul documento di programmazione finanziaria alla fine della primavera, per poter poi arrivare, alla ripresa autunnale, con i documenti di bilancio pronti ed inseriti in un quadro di riferimento.

Ma, cari colleghi, nel giugno del 1987 eravamo tutti in «tutt'altre faccende affaccendati»! Così a luglio e fino alla ripresa autunnale; e non vi è stato nessuno che pensasse al documento di programmazione finanziaria. Potrei facilmente ritorcere una certa accusa, affermando che la mia parte politica ha subito, mentre altri l'hanno voluta, la fine traumatica della legislatura. Ciò servirebbe solo per memoria storica e non ci aiuterebbe certamente a risolvere il problema di fronte al quale ci troviamo.

È giusto, però, ricordare che proprio in

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

manca di questo documento di programmazione finanziaria e quindi del quadro di riferimento macroeconomico e dei contenuti della legge finanziaria, sarebbe stato evento straordinario organizzare una manovra di bilancio con una legge finanziaria snella e asciutta, come si dice, magari ricca di leggi di accompagnamento, in diversi settori di intervento. Leggi da approvare, se non contestualmente, in tempi immediatamente successivi e certi, al fine di realizzare compiutamente un disegno organico di politica economica, quale viene giustamente reclamato. Senza contare, poi, l'impegno referendario e la legislazione successiva ai referendum e non trascurando i molti decreti da convertire, quelli preesistenti e quelli che sono venuti, come numero e qualità, dalla migliore tradizione di un Governo elettorale che ha alterato, peggiorandoli, i risultati del 1987.

Ecco che, se comprendiamo ciascuno le ragioni dell'altro, possiamo concludere che per la finanziaria sono mancate tutte le condizioni necessarie. E dunque, di necessità bisognava fare virtù. E virtù s'è fatta all'interno di una situazione confusa e di una vicenda politica complessa, poiché gli obiettivi di questa legge finanziaria, in rapporto alle condizioni di partenza, sono persino di tutto rispetto.

Il fabbisogno si attesta attorno ai 103 mila 500 miliardi, pari al 9,9 per cento del prodotto interno lordo; percentuale largamente al di sotto dell'11,1 del 1987, che evidenzia il consolidamento della manovra di contenimento ed una inversione di tendenza, espressa attraverso la riduzione del fabbisogno primario (quello al netto degli interessi) a 26 mila 500 miliardi, pari al 2,5 per cento del prodotto interno lordo, dai 40 mila del 1987, che superavano il 4 per cento. Si tratta, ovviamente, di dati riguardanti la cosiddetta «seconda edizione», a nostro avviso quanto mai necessaria alla luce degli sviluppi della congiuntura internazionale, in particolare dopo il gigantesco crollo dei mercati finanziari.

La compressione della spesa corrente e la crescita della qualità della quota in

conto capitale consentono di pensare ad un ciclo espansivo che non intacca la crescita del prodotto interno lordo. Si propone di contenere l'inflazione entro il 4,5 per cento, determinando, in condizioni di estrema difficoltà, un quadro nonostante tutto orientato verso l'incremento dello sviluppo e l'allargamento della base occupazionale.

La centralità di questioni quali l'occupazione ed il Mezzogiorno si riscontra più volte nell'ambito della legge finanziaria, e anche nel tanto discusso «fondo Formica»; il fondo per l'occupazione che avrebbe dovuto utilizzare le entrate ex GESCAL. Credo che sia necessario soffermarsi un attimo su questo argomento, che ha rappresentato una delle vicende centrali nel dibattito sulla legge finanziaria. L'intesa scaturita nella riunione dei presidenti di gruppo della settimana scorsa rappresenta un sofferto punto di arrivo, in una vicenda che la polemica ed una informazione insufficiente hanno reso complicata. Credo che proprio la carenza di informazione degli stessi colleghi abbia portato all'exasperazione dello scontro sull'utilizzo dei fondi ex GESCAL; uno scontro sproporzionato che ha rischiato di aprire una pericolosa crisi di Governo.

Con quel voto, infatti, si è tentato di giocare un'altra partita, tutta spostata sul versante politico, che ha favorito ulteriormente la confusione delle idee, non avendo nulla a che fare con l'occupazione né con la costruzione di abitazioni per i lavoratori.

È pertanto opportuno fare chiarezza sui punti essenziali: la situazione e la destinazione dei fondi GESCAL ed il costituendo fondo per l'occupazione. In primo luogo, sappiamo che questo notevole flusso finanziario, che assicura risorse per duemila miliardi l'anno, ha origine da una legislazione che preleva dai contributi versati dai lavoratori dipendenti lo 0,35 per cento e da quelli delle imprese lo 0,70. La sua destinazione originaria era la costruzione di case per i lavoratori; successivamente la stessa è stata modificata attraverso provvedimenti di proroga. È

rimasto il prelievo mentre i fondi sono stati depositati su appositi conti correnti della Cassa depositi e prestiti.

Nel 1978 fu votata una legge di proroga addirittura per un decennio, cioè fino al 1987, svincolando i fondi dalla destinazione originaria. Essi non sarebbero più serviti per la costruzione di case per i lavoratori, ma sarebbero stati inglobati nel fondo generale per l'edilizia (per altro in maniera non prevalente) ed affidati al CER che gestisce tanto l'edilizia sovvenzionata quanto quella agevolata. Nel CER i flussi finanziari perdono la loro identità e si confondono con quelli provenienti dai finanziamenti a carico del Tesoro.

Lasciando da parte questi riferimenti, occorre soffermarsi sulla situazione attuale. Le giacenze ammontano oggi a circa 11 mila miliardi: non si trattava, quindi, di distrarre — come è stato sostenuto — fondi dall'edilizia abitativa, ma semmai di prelevarne da un fondo (che ha un «tiraggio» di non più di duemila miliardi) per reintegrarli successivamente, con altre manovre orientate verso la costruzione di case per i lavoratori.

Il fondo per l'occupazione non intendeva e non intende intaccare tali giacenze, come è stato detto sin dall'inizio. C'è stata, però, una campagna a confondere, tanto che si è persino parlato di tentativo di appropriarsi di risorse destinate ad altri fini. Questo non è vero. La proposta, attraverso gli emendamenti del Governo, prevedeva la proroga dei contributi fino al 1992. Per altro soltanto per il primo anno, cioè per il 1988, metà dello stanziamento sarebbe stata utilizzata per l'occupazione e l'altra metà per provvedimenti connessi. Dal 1989 la ripartizione delle risorse sarebbe stata la seguente: il 50 per cento per l'occupazione, il 50 per cento per l'edilizia.

Anche questa fase è ormai superata: il progetto in esame prevede una nuova ripartizione dei contributi in una quota da 500 miliardi e due quote da 750. In tal modo, anche chi ha sostenuto l'opportunità di mantenere attivo un canale di finanziamento per l'edilizia credo possa ritenersi soddisfatto.

Estremamente importante è la soluzione che darà vita ad un fondo per sostenere l'occupazione che, nella considerazione generale, resta il maggior problema nell'attuale situazione economica e sociale del nostro paese. Tale fondo opererà sicuramente a vantaggio del Mezzogiorno e dei giovani, la cui condizione rappresenta una questione centrale da noi affrontata nel corso del dibattito che ha accompagnato la predisposizione della legge finanziaria.

Siamo convinti che il Governo (ed il ministro del lavoro in particolare) manterrà il proprio impegno a gestire le risorse rese disponibili secondo rigorosi criteri e in virtù dell'apertura di un semplice sportello presso il Ministero del tesoro, per avviare concretamente i progetti e le iniziative già assunti, che attendono soltanto di essere finanziati. Deve tenersi ben presente, però, che si tratta di interventi il cui obiettivo prioritario è quello di assicurare il maggior livello possibile di nuova occupazione, avviando iniziative che siano destinate a durare nel tempo. Su tale problema, che ci ha occupato così a lungo, era forse necessario soffermarsi maggiormente.

Ho dunque ricordato il cosiddetto «fondo Formica», del quale poteva ritenersi legittimo discutere la copertura finanziaria, non certo la rilevanza e la qualità dell'obiettivo perseguito.

Altrettanto rilevanti debbono considerarsi le norme, che hanno formato oggetto della proposta di stralcio, in materia sanitaria e previdenziale; esse sono il frutto, infatti, dell'intervento teso a contenere la spesa non tanto operando dei tagli, quanto in termini di inversione di tendenza dei meccanismi che presiedono alla stessa. E così in riferimento alle norme riguardanti l'ambiente ed il territorio; sono forse le più discutibili dal punto di vista procedurale, ma certo tra le più urgenti, pur se forse ancora insufficienti, come ha riconosciuto lo stesso onorevole Garavini nell'espore la relazione di minoranza per il suo gruppo, che ha posto in risalto l'emergenza ambientale e la cattiva condizione delle aree urbane. In

quest'ottica, un esempio concreto è venuto dal compromesso raggiunto in sede di Commissione bilancio, in cui i problemi sostanziali hanno avuto la prevalenza sulle questioni formali e procedurali. Si tratta di un caso emblematico di dicotomia tra la necessaria purezza di contenuto della manovra economica relativa all'ambiente e l'urgenza di definire, comunque, una normativa minima che consenta di intervenire concretamente. Tale problema è stato risolto in un modo probabilmente discutibile, ma sostanzialmente e politicamente corretto, grazie al concorso di tutti i gruppi, giusta l'impossibilità di garantire tempi certi per i provvedimenti di accompagnamento. Del resto, tale aspetto ha formato oggetto di un ampio confronto tra il Governo e la maggioranza che lo sostiene ed i gruppi dell'opposizione, allorché si è esaminata l'opportunità di operare uno stralcio delle norme prima ricordate.

Proprio dall'impossibilità di avere corsie definite e garantite deriva una certa ridondanza della legge finanziaria al nostro esame, stante l'urgenza di risolvere i problemi del paese.

Tutto ciò ci porta a considerare la necessità di approvare nuove regole non solo in materia di politica di bilancio ma, più in generale, di riforma regolamentare. L'articolo 2 della legge finanziaria anticipa una tendenza già emersa al Senato al fine di ottenere procedure che consentano di avere regole certe per il controllo dell'organizzazione e della gestione della finanza pubblica.

L'impegno per una rapida revisione della legge n. 468 completa l'individuazione di coordinate certe per una più efficace ed incisiva definizione delle politiche di bilancio.

Regole certe e stabilità politica sono le premesse indispensabili per realizzare, in futuro, una diversa legge finanziaria, così come velleitariamente si voleva ma non si è potuto fare quest'anno.

Desidero affrontare altri due punti importanti. Il nostro giudizio positivo sulla manovra possibile non deve impedirci, in conclusione, di porre alla nostra atten-

zione altre questioni, la più importante delle quali — che le riassume tutte — investe i problemi del disavanzo, il più grave divario tra cassa e competenza, la lentezza della spesa e l'inefficienza della pubblica amministrazione. Da qui deve prendere l'avvio un processo di riforma che ci consenta di ottenere nuove procedure non solo in termini di disavanzo o di disavanzo primario, ma soprattutto termini di *stock* di debito pubblico accumulato in questi anni.

Questo è emerso con chiarezza in Commissione bilancio, ed è una mia convinzione che voglio ribadire per quanto riguarda i propositi per l'anno prossimo; propositi che, però, hanno bisogno, non dimentichiamolo, delle nuove regole, e di nuove certezze, di garanzie per i cosiddetti provvedimenti di accompagnamento di contemporaneità per garantire la globalità della manovra a partire dall'anno prossimo. È soprattutto allo *stock* di debito pubblico accumulato che dobbiamo guardare. Dobbiamo chiedere al Governo l'impegno di assorbire in tempi brevi il disavanzo primario e quello di ridurre, aggredendo lo *stock* di debito pubblico, l'incidenza della spesa per interessi sul disavanzo.

Si giustificano, se a ciò finalizzate, manovre più incisive, che possono richiedere anche sacrifici per il paese, essendo ormai acquisito alla coscienza di tutti che non è politicamente giusto e neppure morale continuare nell'economia politica del disavanzo che ci fa godere di benefici il cui prezzo viene rinviato per il pagamento alle generazioni future, che di quei benefici invece non potranno godere.

Se dalla fase politica confusa e tormentata che ha caratterizzato questa legge finanziaria (che è giustificata nella vicenda politica citata) si arrivasse ad una fase di stabilità politica in cui poter varare un provvedimento a regime iniziando l'*iter* a primavera con il documento di programmazione finanziaria; se poi, una volta creato il quadro di riferimento, si riuscisse a definire una legge snella — stavolta sì, di pochi articoli — e provvedimenti di accompagnamento ga-

rantiti nei tempi e nelle procedure di approvazione, allora si creerebbero le condizioni, che quest'anno sono mancate, per una legge finanziaria che aggredisca i problemi veri che sono all'attenzione del nostro paese.

Mi riferisco, lo ripeto, anzitutto ai problemi del debito e di una maggiore giustizia fiscale; problemi strettamente connessi tra loro, perché allargando la platea dei contribuenti e perseguendo le sacche di evasione, di erosione e di elusione è possibile diminuire il debito pubblico e conseguentemente potrebbe calare anche il carico fiscale.

Anche sotto questo profilo ho ascoltato considerazioni importanti nel dibattito in Commissione. Voglio sottolineare alcune osservazioni del collega Visco, che credo la maggioranza e il Governo non potranno ignorare, perché si tratta di suggerimenti forse non attuabili quest'anno ma che costituiscono elementi di utile riflessione per preparare una legge finanziaria migliore per il prossimo anno.

Va sottolineato con molta evidenza che non possiamo attribuire un significato improprio alla legge finanziaria, pensando che tale provvedimento possa risolvere tutte le questioni aperte dell'economia del paese.

Nella legge finanziaria trattiamo i problemi della finanza pubblica, ma intorno ad essa si è creata una aspettativa troppo grande. In tale legge si determinano comportamenti pubblici, poiché si attuano inversioni di meccanismi, correzioni di linee; vi sono, però, altri comportamenti che contribuiscono a definire la ricchezza del paese e la politica economica e non sono riconducibili, finora, a regole adottate dal Parlamento: i comportamenti delle imprese, quelli dei grandi gruppi, quelli indotti dal mercato. Non mettiamo certo in discussione il mercato, ma rileviamo che esso non può operare in termini contraddittori e non coerenti con gli indirizzi di risanamento della finanza pubblica e di manovra generale dell'economia.

Credo che, accanto a quella sulla legge finanziaria vecchia e nuova debba essere

fatta una riflessione anche sulle regole generali che il Governo e il Parlamento devono dettare per garantire il mercato. Non per opprimerlo, ma per fare in modo che in esso le imprese ed i gruppi privati si muovano coerentemente rispetto agli indirizzi di politica economica dettati dal Governo ed approvati dal Parlamento.

Ciò non è avvenuto in passato ma dovrà ora avvenire, se vogliamo completare una manovra a tutto tondo nei prossimi anni. Credo che il prossimo possa essere l'anno buono per approntare un bilancio con queste caratteristiche.

La sperimentazione avviata sulla base di una risoluzione unitaria si è conclusa. Se vi sarà stabilità, se si partirà a regime e se vi saranno regole certe, anche le intese che si vanno definendo intorno ai temi della riforma istituzionale possono essere di buon presagio per un migliore funzionamento del sistema politico e, in quel quadro, per una più efficace ed incisiva politica di bilancio.

Resta l'urgenza dell'approvazione di questa legge finanziaria, della quale diamo un giudizio positivo e sulla quale esprimeremo, a conclusione del suo esame, il nostro voto favorevole. Ciò avverrà non solo allo scopo di mettere a regime la manovra di finanza pubblica, ma anche per sgomberare il campo e consentire il confronto su altri temi che riguardano, in un quadro più ampio, il problema delle regole.

L'efficace lavoro compiuto dalla Commissione bilancio può essere di buon auspicio — vorrei che ciò fosse riconosciuto in questa sede — insieme all'importante opera svolta dal relatore ed al contributo di tutti i colleghi, per il proseguimento di questo importante lavoro politico che tutti, ciascuno della sua parte, ci ha visti impegnati in questi giorni. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bassanini. Ne ha facoltà.

FRANCO BASSANINI. Signor Presidente, signor ministro del tesoro, l'intervento che ha svolto la collega Becchi e quello che svolgerà il collega Visco, con la com-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

petenza che è loro da tutti riconosciuta, sul merito delle scelte (e delle non scelte) operate da questa legge finanziaria, mi consentono di dedicare i pochi minuti del mio intervento a questioni di metodo e istituzionali.

Siamo di fronte ad una legge finanziaria contraddittoria, al limite della schizofrenia. Mentre si tocca il fondo del processo di degenerazione di questo strumento, con gli articoli 2 e 3 si pongono le premesse per una auspicata, necessaria ma incerta riforma. Nessuna legge finanziaria ha mai avuto le dimensioni mostruose e l'incoerenza di questa. Cento pagine di testo normativo (185 comprendendo anche le tabelle), oltre 650 diverse norme-provvedimento accumulate nel pittoresco disordine di un *bazar* di una *casbah* algerina o mediorientale.

Si va dalla diga di Ridracoli, alla zona umida di Cagliari e Quartu Sant'Elena, dal Belice, a Villa Schifanoia, dall'Alpe Gallina, alla definizione normativa delle società promotrici di centri commerciali al dettaglio.

GIULIANO AMATO, *Vice Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro.* Quelle le avevamo tolte!

FRANCO BASSANINI. Ci sono ancora, onorevole ministro!

GIULIANO AMATO, *Vice Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro.* Come hanno fatto?

FRANCO BASSANINI. Miracoli di San Cirino Pomicino!

Vi sono responsabilità del Governo e del Parlamento, in primo luogo della maggioranza parlamentare. Il Governo ha rifiutato fin dall'inizio l'ipotesi di una legge finanziaria snella, alla cui adozione la Commissione l'aveva pur invitato, chiedendogli di rispettare la parte ancora certamente attuabile delle risoluzioni del giugno 1986.

Il Parlamento ha proseguito sulla stessa strada, senza guida né freni.

I saldi, in apparenza, non sono peggiorati.

Si tratta, tuttavia, dei soli saldi di competenza dell'anno 1988; e anche questo risultato è stato ottenuto con una netta dequalificazione della spesa (3 mila 600 miliardi di spesa di parte corrente in più; probabilmente altrettanti in meno — i conti sono più difficili — per le spese in conto capitale, o di investimento). Ma soprattutto si tratta di un risultato ottenuto con artifici contabili, come lo slittamento alla competenza degli anni successivi di risorse (2.700 miliardi) comunque già impegnabili fin da quest'anno, per effetto dell'articolo 18 della legge n. 468; una compensazione solo formale, che nasconde una maggiore spesa. Parimenti, è stato un artificio contabile, anche se difficilmente criticabile nelle sue finalità, quello che è stato chiamato «il gioco dei tre FIO», che certamente comporta un aggravio di cassa tra i 1500 e i 3500 miliardi per il 1988 per effetto della immediata spendibilità di risorse destinate altrimenti a essere spese nel 1989. Diverse altre nuove disposizioni hanno probabili effetti di peggioramento della cassa e sicuramente altre di peggioramento del fabbisogno.

Sarà così assai più difficile, per il ministro del tesoro, conseguire l'obiettivo del fabbisogno fissato intorno ai 103-104 mila miliardi. È stato infatti effettuato un imponente rastrellamento (le modifiche apportate alla tabella A hanno anche questo significato) di risorse presumibilmente non impegnabili, o non spendibili nel 1988, per l'insufficiente capacità di spesa dell'amministrazione. Ma si tratta di risorse che, ove non spese nell'esercizio, potevano servire per coprire una parte di quella lunga strada che occorre percorrere per scendere dai 191 mila miliardi del disavanzo di competenza del 1988 (*rectius*, dalla cifra ancora imprevedibile che determinerà il saldo tra massa spendibile e entrate acquisite nel 1988) fino all'obiettivo dei 103-104 mila miliardi di fabbisogno.

Molte delle nuove disposizioni ora introdotte comportano una accelerazione della spesa, certamente utile qualora si tratti di spese sicuramente produttive e

sicuramente urgenti. Ma sarebbe stato bene compensare questa accelerazione della spesa con operazioni di riduzione delle spese meno produttive o meno urgenti, con operazioni di riduzione dei benefici e delle agevolazioni fiscali non necessarie o meno necessarie, e con operazioni di incremento delle entrate. Per parte nostra abbiamo proposto parecchie operazioni di tal fatta, ma sono state pressoché tutte respinte, quasi sempre, devo dire, senza motivazioni e senza discussione.

La colpa di tutto ciò è da imputarsi al voto segreto, come qualcuno già scrive? Al riguardo, occorre chiedere un minimo di serietà intellettuale. Il 90 per cento delle nuove disposizioni di spesa è stato introdotto nelle Commissioni bilancio, dove il voto segreto non esiste e non opera. In Assemblea, il Governo poteva al Senato e può qui, alla Camera, impedire l'uso del voto segreto per alterare i saldi e l'equilibrio del bilancio. Poteva e può farlo semplicemente opponendosi alle proposte di accantonamento dell'articolo 1; e presentando, sul primo comma di tale articolo, un emendamento che, ridefinendo (anche con pochissime modifiche, di qualche migliaio di lire appena) i saldi, li fisserebbe in modo non modificabile fin dall'inizio dell'*iter* parlamentare della legge finanziaria. Può anche introdurre nell'articolo 1 (purché, naturalmente, lo faccia in termini credibili e difendibili) la previsione della stima delle entrate, impedendo di utilizzare una revisione di tale stima per coprire nuove spese, così da mascherare una sostanziale alterazione del saldo complessivo stabilito. Il Governo può farlo, se vuole. Se la maggioranza lo sostiene. Se è in grado di guidare la maggioranza parlamentare. Per parte nostra, lo invitiamo a farlo.

Mai come in questo caso, dunque, il voto segreto è irrilevante se il Governo e la maggioranza dimostreranno coesione e compattezza. Il male non sta dunque nel voto segreto, ma nell'assenza di un Governo coerente e coeso: che è, sempre, una delle precondizioni del buon funzionamento del Parlamento.

La base del processo di degenerazione della legge finanziaria è sicuramente da rinvenirsi, dunque, nella mancanza o nella fragilità di una linea, di una proposta di politica economica e finanziaria; o, se si vuole, nell'incapacità di concordare tale linea in modo solido, nell'ambito di una maggioranza e di un Gabinetto divisi ed incoerenti.

Ma tutto ciò non basta a spiegare quanto è avvenuto. Certo, già il testo governativo seguiva la logica della accozzaglia di misure incoerenti, frutto dell'incapacità di resistere alla pressione dei portatori delle più diverse istanze: settoriali, categoriali, locali, campanilistiche, nobili e meno nobili. Sulla stessa strada — come ho già avuto occasione di rilevare — hanno proseguito le Commissioni bilancio, trasformate in sportelli aperti alla variopinta sfilata degli *sponsor* dei più vari interessi: l'umanità dolente dei terremotati senza tetto e i nuovi sciacalli che lucrano tangenti e profitti sull'industria dei terremoti; le *lobbies* pubbliche e private del cemento, della chimica o dell'informatica; le categorie protette e le categorie rampanti, in una rincorsa senza fine. Accanto a disposizioni sui terremoti verificatisi trenta anni fa, spuntano norme sui terremoti prossimi venturi (è la funzione, diciamo, iettatrice della legge finanziaria!); accanto alle norme che definiscono nuovi incentivi per lo sviluppo delle aree depresse (o meno), secondo la fantasia giuridica degli uffici legislativi (ministeriali e non), spuntano quelle destinate a contrastare gli effetti di delocalizzazione delle iniziative imprenditoriali provocate dalle norme precedenti; accanto alle disposizioni che finanziano il risanamento ambientale, stanno le norme che finanziano opere pubbliche e industrie che devastano l'ambiente; accanto alle norme che sostengono il trasporto su rotaia o su acqua, vi sono quelle che incentivano il trasporto su gomma.

In conclusione, ne è uscita una legge contraddittoria, pletorica, per qualche verso mostruosa, costruita con un metodo che ha esaltato i tratti distorti di quel bilancio negativo dell'attuazione della

legge n. 468, che, per parte mia, ho cercato, già da qualche anno, in sede scientifica, di delineare.

Ricorderò soltanto i punti essenziali di questo bilancio negativo. Innanzitutto, l'eccessiva, inarrestabile concentrazione del carico decisionale sulla legge finanziaria, sugli strumenti della manovra annuale di bilancio, fino a determinare un vero e proprio ingorgo e sovraccarico decisionale. La manovra di bilancio vera e propria si risolve così, per intero, in interventi di breve periodo, tesi al contenimento quantitativo dei flussi di spesa, non di rado mediante meri artifici contabili, come lo slittamento o il rinvio di pagamenti agli esercizi successivi.

In secondo luogo: la evanescenza della programmazione finanziaria pluriennale e, a monte, la perdita di coerenza tra programmazione finanziaria e obiettivi di politica economica di medio periodo, per altro non indicati o non esplicitati. Le decisioni restano asfitticamente rinchiuse nella prospettiva annuale, salvo le autorizzazioni di spesa che agiscono anche sugli anni futuri. Restano ignoti o irriconoscibili gli obiettivi sostanziali sottostanti di politica economica e sociale. Al primato degli obiettivi si sostituisce quello delle risorse; alla programmazione delle risorse quello del controllo della spesa. Ma anche quest'ultimo obiettivo viene inevitabilmente fallito, nell'affollarsi delle pressioni degli interessi settoriali o locali.

È da rilevare altresì l'incoerenza fra politica di bilancio e politiche settoriali: la legge finanziaria opera interventi disorganici, frammentati, improvvisati, decisi in questo fulmineo *iter* parlamentare, concentrato nei pochi giorni di lavoro concessi alle Commissioni bilancio; si tratta così di interventi relativamente indifferenti alle conseguenze di ordine strutturale e persino agli effetti finanziari di lungo e medio periodo che essi producono.

Vi è poi la crescente centralizzazione delle decisioni finanziarie, quasi nell'illusione di potere, con la legge finanziaria, governare dal centro, con un unico stru-

mento, tutta la finanza pubblica; illusione che anch'essa si rivela fallimentare. Persiste l'adozione nei bilanci e conseguentemente nelle leggi finanziarie, di tecniche meramente incrementali, contraddittorie con le esigenze di programmazione previste dalla legge n. 468.

Persiste altresì l'assenza di strumenti di controllo e di verifica dei flussi finanziari effettivi e dei risultati fisici conseguiti nell'impiego delle risorse, dell'efficacia e della produttività della spesa secondo quanto previsto dalla legge base sul bilancio e la contabilità dello Stato. Sono infine insufficienti, e talvolta creano addirittura effetti distorsivi, gli strumenti di responsabilizzazione dei centri periferici di spesa, per la persistente separazione di responsabilità tra provvista delle entrate, erogazione delle spese e risultati della gestione.

Al sovraccarico decisionale che grava sulla legge finanziaria si accompagna, dunque, una crescente impotenza di questo strumento e del bilancio, una sorta di paralisi della loro capacità di governare effettivamente i meccanismi reali di spesa ed i loro effetti distributivi, emblematicamente rivelata dall'incoerenza tra programmazione finanziaria, politica di bilancio e politiche settoriali, e dai crescenti scarti quantitativi e qualitativi tra previsioni di competenza, autorizzazioni di cassa, stime del settore statale e risultanze di consuntivo.

Da qui deriva, innanzitutto, un *mix* di misure di contenimento della spesa disorganiche, frammentarie, contraddittorie e di concessioni di benefici, erogazioni, agevolazioni fiscali, spesso a vantaggio degli interessi più forti in sede parlamentare. L'esilità degli strumenti di programmazione finanziaria, calata nelle grandi negoziazioni innescate dai conflitti allocativi e distributivi, non oppone argini programmatori sufficienti alla pressione dei ceti economicamente o politicamente più potenti. Ne deriva anche una scarsa trasparenza della manovra (di cui restano sconosciuti i reali effetti distributivi) e la crescente incontrollabilità della spesa, rivelata, appunto, dagli scarti quantitativi

tra i diversi livelli di previsioni e di autorizzazioni.

Si può continuare su questa strada? No di certo! La strada della «superlegge» di spesa è seguita certo da altri parlamenti; per esempio, è seguita dal Congresso degli Stati Uniti. Il bilancio USA è per l'appunto una «superlegge» di spesa; ma il suo *iter* parlamentare dura nove mesi ed è organizzato con un procedimento di decisione per allocazioni successive, che consente di procedere, con qualche razionalità, dalle decisioni generali a quelle settoriali, alle allocazioni successive. Si tratta, inoltre, del bilancio di uno Stato federale, con un carico decisionale, quindi, comunque inferiore al nostro. È poi, un bilancio a base zero, *zerobased*, e quindi chiamato ad operare o a rivedere scelte di allocazione delle risorse che non sono consentite dalle nostre tecniche incrementali. Ciò nonostante, anche quel modello di bilancio viene oggi messo in discussione; come sa bene il ministro del tesoro, infatti, è stato proposto, per esempio, il passaggio da un bilancio annuale ad uno biennale, per decongestionare il Parlamento dall'eccessivo carico dovuto alla «superlegge» annuale di bilancio.

Se non si vuol seguire questa strada, che è difficile ed incerta nei risultati, ed appare comunque difficilmente trasferibile nel nostro sistema istituzionale, occorre porre mano ad una diversa, ma non meno impegnativa, riforma degli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio. Occorre considerarla tra le riforme prioritarie, nella sessione istituzionale prossima ventura.

Per parte nostra, abbiamo da anni avanzato proposte di riforma costituzionale, legislativa e regolamentare in materia. Vediamo con soddisfazione che gli articoli 2 e 3, nel nuovo testo, ne recepiscono alcuni punti, alcune ipotesi. Riteniamo che questo passo sia ancora insufficiente. Anche le disposizioni migliori, come quelle sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, non possono sfuggire al dubbio ed alla critica secondo cui esse non fanno, in realtà, che riprodurre ed

esplicitare vincoli già contenuti nella legge fondamentale, sul bilancio e la contabilità dello Stato. Per quale ragione questa legge finanziaria dovrebbe riuscire là dove ha fallito la legge fondamentale che ha dato vita alle leggi finanziarie medesime, cioè la legge n. 468?

Occorre quindi, pur dettando nuove disposizioni sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, rafforzarle con una, sia pur modesta, modifica dell'articolo 81 della Costituzione, la quale preveda che le disposizioni legislative di attuazione dei principi contenuti in quell'articolo della Costituzione non siano derogabili dalle leggi ordinarie in materia di entrata, di spesa e di bilancio, dando ad esse, quindi, la capacità di imporsi al vero destinatario delle norme contenute nell'articolo 81 della Costituzione, che è il legislatore. Occorre in altri termini stabilire che le norme che fissano le modalità di attuazione dei principi costituzionali in materia non siano derogabili nell'esercizio dell'attività che è da esse regolata.

Ancor minore efficacia avranno — temo — le norme che prevedono le procedure di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa: anch'esse certamente rappresentano un passo avanti; ma nulla dicono per quanto riguarda la quantificazione degli oneri delle proposte di legge e degli emendamenti di iniziativa parlamentare, lasciando aperta, per le stesse amministrazioni della spesa, una strada per aggirare i vincoli posti dalle nuove norme. Sarà infatti sufficiente per esse, per sottrarsi ai vincoli delle nuove norme, affidare proposte o emendamenti privi di adeguata copertura all'iniziativa di parlamentari amici, e poi esprimere sui medesimi, per bocca del ministro della spesa, o del sottosegretario, il parere favorevole del Governo.

Occorre dunque anche qui accogliendo nostre proposte che già sono all'attenzione della giunta per il regolamento, riformare l'intera procedura di quantificazione degli oneri e di valutazione della copertura finanziaria delle leggi e degli emendamenti in materia di spesa, in modo da offrire argini solidi contro i ten-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

tativi di elusione o di aggiramento del vincolo di copertura.

È un altro punto di questa riforma istituzionale che si rivela di grande urgenza. Altrimenti, anche le norme dell'articolo 2 e dell'articolo 3 risulteranno scritte sulla sabbia.

Vi è poi il problema degli strumenti di programmazione vera e propria, dunque di questa benedetta legge finanziaria. Noi abbiamo da tempo proposto una soluzione che si avvicina molto a quella che, da ultimo, anche il ministro del tesoro, su sollecitazione dei gruppi dell'opposizione di sinistra, ha avanzato nelle ultime fasi di questo procedimento.

Essa prevede che la legge finanziaria contenga esclusivamente la determinazione dei saldi globali e la grande ripartizione di risorse effettuata con i fondi speciali, utilizzando a fondo il meccanismo della graduazione degli stessi. Si avrebbe pertanto un impegnativo impiego dei fondi globali come strumento di programmazione di tutta l'attività legislativa del Parlamento avente riflessi finanziari.

Le difficoltà incontrate nell'adozione di questa soluzione, quest'anno, non sono consistite soltanto nella impossibilità di garantire un *iter* rapido alle leggi che conseguivano dallo stralcio delle norme sostanziali di spesa e di entrata della finanziaria. Sono derivate da ben altro: dalla resistenza dei parlamentari, innanzitutto delle stesse forze della maggioranza, ad accettare un meccanismo che, da un lato, avrebbe programmato in modo molto stringente e impegnativo l'attività legislativa del Parlamento; e, dall'altro, allo stato, non avrebbe garantito preventivamente sulla destinazione delle risorse, così come fa l'allocazione diretta nella legge di risorse da spendere per le finalità indicate nelle stesse norme sostanziali.

La vicenda che abbiamo vissuto, il ministro del tesoro e tutti noi, in questi giorni, marcata dalla tendenza continua a trasferire direttamente nelle norme della legge finanziaria le risorse accantonate nei fondi speciali deriva da due ragioni: la spinta ad una sorta di delegificazione per-

versa, che consente di attribuire immediatamente risorse senza disciplinare o programmare in modo preciso e vincolante il loro impiego; l'assenza di qualsiasi garanzia sull'allocazione di risorse effettuata nei fondi globali.

Su quest'ultimo aspetto vi è, di nuovo, una responsabilità del Governo; il quale, in passato, ha reiteratamente utilizzato il meccanismo degli storni dai fondi globali, anche quando il Parlamento aveva già da tempo iniziato il lavoro per disciplinare l'utilizzazione di tali fondi coerentemente con la loro allocazione originaria o addirittura era arrivato ad adottare decisioni in materia, almeno in sede referente.

Una riforma è quindi possibile. Se ella mi consente, signor Presidente, vorrei allegare al mio intervento un testo scritto che tenta di delinearne le linee fondamentali.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Bassanini; sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*Vedi allegato A*).

FRANCO BASSANINI. Dicevo che una riforma è possibile; bisogna volerla fare. Ciò significa attribuire a questa un carattere di priorità. Ciò significa, ancora, rinunciare a utilizzare le riforme istituzionali soltanto come uno strumento per consolidare o compattare artificialmente maggioranze che non hanno coerenza, né programmatica né politica.

Se questo si vuol fare, allora è anche possibile realizzare rapidamente la riforma della legge finanziaria. Già dall'anno prossimo, potremmo così evitare mesi di defatigante lavoro intorno alla mostruosa ecrescenza cancerogena che ormai è rappresentata da queste leggi finanziarie (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra indipendente*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Willeit. Ne ha facoltà.

FERDINAND WILLEIT. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il bilancio di previsione dello Stato e la relativa legge finanziaria costituiscono ogni anno l'ap-

puntamento importante per la verifica a livello parlamentare della situazione economica generale del paese.

Ammiro personalmente il lavoro compiuto dal Governo e dalla Commissione bilancio. Di anno in anno la legge finanziaria si arricchisce di norme generali, di norme di dettaglio, di riferimenti a norme vigenti, di conferme, soppressioni e sostituzioni di norme: si tratta di un lavoro ingente, di una giostra diabolica, come è stata definita dal ministro del tesoro.

Nonostante gli sforzi, i divieti e le norme di dettaglio, la situazione generale stenta a migliorare e le cifre relative all'indebitamento pubblico ed al ricorso al mercato finanziario, indicate nei documenti finanziari, vengono messe in forse dagli esperti. Inesorabilmente il debito pubblico sta crescendo e probabilmente arriveremo ad una cifra complessiva di 994 mila miliardi, superiore al prodotto interno lordo.

I documenti finanziari si trasformano, con il passare degli anni, in enormi libri e volumi incomprensibili ed illeggibili per il cittadino e la società intera, al cui servizio siamo stati chiamati.

Non solo per l'uomo della strada il nostro operato diventa incomprensibile, ma addirittura per molti parlamentari è difficile acquisire una esatta cognizione dell'intero pacchetto finanziario. Certo, non è facile cambiare rotta, ma prospettare dubbi sulla strada percorsa è più che lecito. Il volume ed il numero delle norme e dei divieti aumentano in modo preoccupante ed i benefici che si propongono sono difficilmente riscontrabili. Adattamenti, correzioni ed aggiustamenti sono sempre inevitabili durante il percorso annuale.

Partecipando negli ultimi mesi a conferenze e convegni a livello nazionale, ho sempre riscontrato, negli interventi degli esponenti politici di vertice e di Governo, obiettivi di fondo anche da me invocati e difesi. Mi spiego. Ho sentito parlare di riforme istituzionali, di delegificazione, del ruolo del Parlamento e del Governo, di divisione tra potere legislativo ed amministrativo, e soprattutto di autonomia,

di autoamministrazione e persino di autogoverno da attribuire ad organismi decentrati quali i comuni, le province e le regioni. Ricordo al riguardo l'intervento del ministro Galloni nella VII Commissione. Egli testualmente ha detto: «Il Ministero della pubblica istruzione è un mostro ingovernabile: occorre dare alle scuole autonomia amministrativa, gestionale e, perché no, anche finanziaria». I contenuti di fondo delle sue parole rispecchiavano interventi di altri esponenti di Governo.

L'esame e lo studio della legge finanziaria mi ha profondamente turbato, in quanto ho riscontrato nella normativa esattamente il contrario di ciò che ho ascoltato negli ultimi mesi. La legge finanziaria è caratterizzata da uno spiccato accentramento, da controlli a livello nazionale e quindi da sfiducia radicata nei confronti della periferia, la quale, bene o male, è stata scelta dallo Stato come centro di spesa. Mi auguro che la presente legge finanziaria sia l'ultima caratterizzata esclusivamente dal centralismo: dobbiamo essere in grado di attribuire ad altri enti ed organismi il compito e la responsabilità della spesa, nonché i risultati.

Non sostengo che la legge finanziaria al nostro esame sia da respingere o da gettare nel cestino *in toto*, anzi essa rispecchia quello che, *rebus sic stantibus*, si poteva fare. Sostengo e sottolineo però che stiamo percorrendo una via che inevitabilmente conduce al caos a tutti i livelli ed all'incomprensione tra gli eletti e gli elettori.

Vi risparmio gli esempi e mi limito a notare come sia per me incomprensibile che le Commissioni parlamentari pretendano dal Governo la presentazione di programmi che hanno per contenuto la concessione di contributi di pochi milioni a quella o quell'altra associazione culturale o la concessione di contributi a singoli enti per il risanamento e il recupero di monumenti.

Assistiamo al più completo intreccio, per non dire alla confusione, tra potere legislativo e potere amministrativo. Non

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

voglio dilungarmi sulle cause emotive di questa situazione, che sono ovvie per me come per tutti; mi auguro che riusciremo ad approvare nel corso del 1988 almeno qualche norma che consenta di imprimere un indirizzo diverso alla legge finanziaria ed al bilancio dello Stato negli anni futuri.

Leggo nell'articolo 42, primo comma, del presente disegno di legge che «le disposizioni sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti». Posso perciò essere tranquillo: non c'è ingerenza dello Stato nelle competenze delle regioni. Concordo con questa formulazione, anche se come giurista sono costretto a giudicare superflua la norma in questione. Gli statuti di autonomia speciale sono leggi di rango costituzionale e le leggi ordinarie non possono condizionare l'applicazione delle leggi regionali emanate dalla regione nel rispetto della propria competenza legislativa.

A parte questa critica, sottolineo che non insisto naturalmente per lo stralcio dell'articolo 42, ma sostengo, con ferma convinzione, che sempre e comunque (cioè anche quando una legge non contiene la suddetta norma di salvaguardia) le competenze regionali sono salve.

Mi stupisce per questa ragione ancor di più che la legge finanziaria contenga la frequente indicazione delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle regioni a statuto speciale. Particolarmente eloquente al riguardo è il capo VII, «Disposizioni in materia sanitaria». Rivolgo al Governo la domanda: che cosa è da applicare, l'articolo 42 o le norme degli articoli 25 e 26?

Non si può poi condividere quanto previsto dall'articolo 27, che stabilisce interventi nel settore edilizio per ben 30 mila miliardi. La provincia di Bolzano, nell'ultimo decennio, con un forte impegno di risorse finanziarie proprie, ha portato avanti un programma di edilizia ospedaliera; interviene ora lo Stato, costringendola alla predisposizione di un programma che deve ottenere l'approvazione

del CIPE. È questa una procedura non accettabile, in contrasto con lo statuto e perciò non applicabile alla provincia di Bolzano, ai sensi dello stesso articolo 42 del disegno di legge finanziaria. Chiedo al Governo di dire in che modo saranno attribuiti alla provincia i fondi che ad essa spettano.

Nel prendere in considerazione il disegno di legge finanziaria in riferimento all'intero paese, mi sia consentito sollevare in questa sede un problema specifico, creato, pare, dall'ottavo comma dell'articolo 6 della legge finanziaria per il 1986. Tale comma congela le indennità comunque denominate e consente il pagamento delle stesse esclusivamente entro i limiti dell'ammontare previsto nel 1985. Ebbene, con una interpretazione restrittiva d'indennità di bilinguismo, concessa ai dipendenti dello Stato ai sensi della legge n. 554 del 1982, è stata inclusa tra le indennità congelate. Mi sia permesso di non condividere tale interpretazione: ricordo che la legge finanziaria del 1986 ha altresì fissato limiti invalicabili per gli aumenti contrattuali nel pubblico impiego, ma che puntualmente questi limiti non sono stati rispettati, tanto che con decreti-legge successivi il Governo è intervenuto a sanare la situazione.

L'indennità di bilinguismo costituisce nella provincia di Bolzano uno stimolo importante per l'uso delle due lingue, italiana e tedesca, nei pubblici uffici; contribuisce a gettare le basi per una pacifica convivenza di più gruppi linguistici nello stesso territorio; essa non può essere quindi intesa come qualsiasi altra indennità, ma deve essere considerata parte integrante dello stipendio e rappresentare sempre una percentuale più o meno fissa dello stipendio base.

Non occorre uno sforzo interpretativo eccessivo della legge finanziaria del 1986 per adeguare l'indennità di bilinguismo ai nuovi valori economici, in modo che essa non perda il suo potere di acquisto e quindi il suo valore.

Ho ricordato questo problema in connessione con la legge finanziaria per il 1988, che lega nuovamente gli aumenti

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

contrattuali, e quindi la spesa per il pubblico impiego, all'indice programmato di inflazione. Nient'altro è previsto per l'indennità di bilinguismo. A me sembra chiaro, perciò, che dobbiamo riservare la stessa disciplina all'indennità di bilinguismo, mediante una giusta, logica, coerente interpretazione della legge finanziaria da parte del Governo.

Prego il Governo, se possibile, di esprimersi al riguardo.

Concludo con l'affermazione che il nostro operato in questa sede è, non di rado, incomprensibile per il cittadino e talvolta già superato dalla realtà quotidiana.

Fare meno, però farlo bene, limitarsi alle linee generali: dovrebbe essere il filo conduttore dell'attività legislativa dell'Assemblea e delle Commissioni.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta fino alle 15.

**La seduta, sospesa alle 12,50,
è ripresa alle 15.**

Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. In data odierna è stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge dai deputati:

SERVELLO ed altri: «Riordino generale del sistema radiotelevisivo» (2181).

Sarà stampata e distribuita.

Annunzio di disegni di legge.

PRESIDENTE. In data odierna sono stati presentati alla Presidenza i seguenti disegni di legge:

dal Ministro degli affari esteri:

«Ratifica ed esecuzione della convenzione sul trasferimento delle persone condannate, adottata a Strasburgo il 21 marzo 1983» (2179);

«Ratifica ed esecuzione del trattato di cooperazione per l'esecuzione delle sentenze penali tra il Governo della Repub-

blica italiana e il Governo del Regno di Thailandia, firmato a Bangkok il 28 febbraio 1984» (2180).

Saranno stampati e distribuiti.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ciampaglia. Ne ha facoltà.

ALBERTO CIAMPAGLIA. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, mi limiterò a svolgere alcune valutazioni di carattere generale sul provvedimento al nostro esame. In base ad un primo giudizio, devo dire che non ci troviamo di fronte al frutto di una evoluzione positiva rispetto ai modi in cui provvedimenti analoghi sono stati esaminati negli anni precedenti.

Sarebbe piaciuto anche a noi esaminare in aula un documento, se non asciutto (aggettivo ricorrente in questi giorni) come dovrebbe essere, quanto meno più coerente con la legge che ne è alla base, la n. 468 del 1978, che autorizza la formazione di un provvedimento orientato verso gli obiettivi di politica economica, di sintesi della manovra economica, non soltanto in collegamento funzionale con le decisioni annuali della finanza statale, ma anche inevitabilmente calibrato sugli orientamenti di un disegno avente un respiro pluriennale.

Poco o niente di questo spirito riguarda la materia, a volte caotica, del testo licenziato dalle Commissioni. Tale testo è diventato facile bersaglio di quanti sembrano non sentire affatto la responsabilità di un impegno che pure coinvolge tutti, anche all'esterno della stessa maggioranza.

Lo scenario che ha caratterizzato l'avvio della discussione è stato reso fin dall'inizio complesso e nebuloso dalle note vicende internazionali e dai conseguenti riflessi sulle economie dei paesi più industrializzati (tra i quali rientra anche il nostro), nonché da fattori permanenti di squilibrio della finanza pubblica italiana. Così, rispetto alle premesse for-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

multate alla fine dell'estate scorsa (sono infatti questi i tempi di preparazione del provvedimento), si è verificato un travaglio che ha inciso profondamente sulla stesura del documento, rendendolo poco leggibile sotto il profilo della tecnica legislativa.

Se non è stato possibile onorare lo spirito originario della riforma della normativa di bilancio avvenuta nel 1978, e se ancora una volta siamo di fronte ad una legge finanziaria *omnibus*, sulla quale si è giustamente ironizzato negli ultimi tempi, la critica non deve essere rivolta soltanto al meccanismo di formazione. Le caratteristiche di «tappabuchi» che lievitano nel corso dell'approvazione della legge finanziaria sono la conseguenza dell'affanno continuo che caratterizza i lavori parlamentari. Così, il trascorrere infruttuoso dei giorni aumenta la concitazione di quanti temono di non veder recepite in altro modo necessità settoriali o addirittura bisogni del tutto contingenti o minori. La cosiddetta legge degli obiettivi, proposta quale alternativa ad un sistema teoricamente impeccabile ma dimostratosi sempre meno adeguato ai ritmi e al dibattito politico-parlamentare, è da riprendere in seria considerazione e non da abbandonare come frutto di una esercitazione accademica.

Dobbiamo anche ricordare che, se le proposte organiche (la riforma delle riforme) non sono andate avanti, ciò è accaduto perché l'introduzione della sessione di bilancio, in senso lato, ha dovuto e deve fare i conti con l'angustia dei nostri regolamenti, con le scadenze e le scadenze della nostra vita politica, con le inveterate abitudini al rinvio, all'ostruzionismo o alla fuga di molti da un impegno di programmazione.

In un quadro di tale genere, è pertanto necessario rinforzare la vigilanza sulle cifre e trovare motivo di conforto nella constatazione che il disavanzo di competenza risulta inferiore a quello licenziato in prima lettura dal Senato. Il contenimento della pressione finanziaria dovrebbe essere assolutamente rispettato affiancandolo con la misura, di notevole

valenza qualitativa, rappresentata dall'obbligo di predisporre relazioni tecniche sulla copertura degli impegni globali di spesa.

È evidente che il doveroso apprezzamento per l'azione che potremmo definire di perimetrazione del terreno su cui calare la costruzione del bilancio e la ovvia considerazione che la responsabilità delle traversie della finanziaria non può essere attribuita soltanto al Governo non ci esimono dal rilevare che ancora una volta si allontana il momento della verità sul debito pubblico, come è stato recentemente ricordato anche dal rappresentante della banca centrale.

Non è detto che la necessità di porre al centro dell'ingegneria finanziaria il problema del debito pubblico provochi necessariamente una ristrutturazione di bilancio secondo direttrici di puro contenimento, quindi con effetti sostanzialmente restrittivi. Una manovra moderatamente espansiva può e deve essere perseguita proprio perché i tempi di un riassetto dei conti pubblici sono lenti, e ciò nell'economia della finanza vuol dire qualcosa.

Una sollecitazione mirata della domanda interna può, in ultima analisi, assecondare il processo di rientro dell'esposizione debitoria; la domanda interna deve uscire dalla genericità di aggregato fondamentale di politica economica, per trovare collocazione obbligata nell'emergenza del fenomeno occupazione, che riguarda prevalentemente la condizione giovanile e il Mezzogiorno. Ciò perché siamo di fronte ad una sorta di quesito storico che non può essere eluso né affrontato come uno qualsiasi dei grandi problemi che frenano lo sviluppo civile del paese.

Come si vede, il vero problema è, come al solito, quello delle priorità, sulle quali grava la presenza di una spesa corrente che soffoca la volontà di presentare bilanci meno affannati e quindi orientati da indirizzi programmatori di medio periodo. Ma è altrettanto vero che nessuna programmazione di bilancio può essere impostata in carenza di un sistema fiscale stabile ed equo.

Lo stralcio delle misure tributarie dovuto alla ristrettezza del circuito di approvazione della legge finanziaria, se da un lato rendono insoddisfacente e per molti versi insicura la manovra recepita nel presente provvedimento, dall'altro testimoniano il protrarsi di quell'andamento ondivago che mina la credibilità del rapporto fisco-cittadino e nuoce all'intero sistema, che ha bisogno di trovare nutrimento nella reperibilità delle risorse e nella equità del carico tributario.

I problemi dell'amministrazione finanziaria, di cui i sindacati continuano a farsi carico, spesso da soli, non sono questioni da considerare nella generale tematica della riforma amministrativa, pur necessaria e urgente, ma credo che rappresentino un problema prioritario assoluto.

Infatti, la qualità dei servizi, dell'accertamento, della riscossione, su cui fa premio in termini di rapporti di efficacia e di efficienza la lotta all'evasione, costituisce una condizione insopprimibile per concretare la ristrutturazione dei conti pubblici, cui prima facevo cenno.

Vi è dunque una circolarità delle situazioni e dei vincoli che spinge verso un diverso modo di intendere e di impostare la manovra, affrancata, una buona volta, dallo stillicidio degli interventi a pioggia ed illuminata da alcune linee guida che corrispondono ai quesiti risolti della politica sociale.

Per la razionalizzazione del pacchetto finanziario e per un segnale di cambiamento, rispetto ad un modello che mostra la corda ogni giorno di più, era apparso anche a noi preferibile, sulla base delle considerazioni precedenti, trasformare la legge finanziaria da asciutta in asciuttissima, riducendola attraverso la formazione di una griglia di indicatori-vincoli per guidare e dare respiro alle scelte annuali.

Siamo sempre più dell'avviso che il senso di responsabilità deve prevalere sugli schieramenti, al fine di evitare il ripetersi di stanchi riti e di esasperate rincorse al beneficio minimo ed effimero.

Concludo, affermando che i socialdemocratici sono disponibili per una opera-

zione di pulizia contabile, che risulti conforme al perseguimento di obiettivi non illusori di politica attiva per l'occupazione nel Mezzogiorno. Daremo — e lo confermeremo in seguito — il nostro voto favorevole a questa legge finanziaria, che riteniamo soltanto un atto dovuto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ceruti. Ne ha facoltà.

GIANLUIGI CERUTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, anche il gruppo parlamentare verde intende aggiungere il proprio contributo alla corale richiesta di una legge finanziaria diversa dall'attuale: più snella, più agile e più asciutta.

Anche noi siamo per un *modus procedendi* radicalmente differente dall'attuale, sia per quanto riguarda l'iter di esame della legge finanziaria e di bilancio, sia per quanto attiene ai lavori parlamentari in genere che, come è stato detto poc'anzi, sono sempre più concitati e affannosi e costringono i parlamentari ad un lavoro talvolta improduttivo e i solerti e capaci funzionari della Camera ad un *surménage* inammissibile.

Ci trovano, quindi, d'accordo tutte le proposte tese a modificare, e a modificare rapidamente — aggiungiamo — il regolamento della Camera. Occorre, in altre parole, introdurre nuove norme che, senza mortificare il dibattito politico ed impedire il confronto delle idee (che è necessario, poiché in esso si sostanzia la vita democratica), elimini tuttavia affastellamenti confusi di attività parlamentari, sovrapposizioni di riunioni tra aula e Commissioni, con il risultato di un lavoro legislativo talvolta abborracciato, approssimativo, superficiale e quasi sempre affrettato.

Il ministro del tesoro è giustamente preoccupato di contenere l'indebitamento (o, come si dice, di non sfondare il tetto). Credo che in questo non si possa non convenire con l'onorevole Amato e con il Governo. Ma, se scendiamo all'esame della distribuzione delle risorse finanziarie tra i vari settori, ci imbattiamo in previsioni

che gridano allo scandalo, come quella faraonica — per restare nella mera esemplificazione — del giustamente vituperato piano decennale di viabilità mentre, contemporaneamente, troviamo stanziamenti assai esigui a favore, per esempio, dell'amministrazione dei beni culturali e dell'ambiente.

Per quanto riguarda le autostrade, noi non siamo contrari, pregiudizialmente e per principio, a qualsivoglia arteria, ma certamente ci opponiamo a quelle autostrade inutili (che corrono talvolta parallele ad altre strade) o che comunque sconvolgono irreversibilmente l'assetto ambientale, la morfologia di un paesaggio, l'equilibrio di un territorio. Siamo anche preoccupati (abbiamo avuto occasione di dirlo al ministro dell'ambiente personalmente e pubblicamente) per alcuni sprechi nel settore ambientale. Esistono progetti FIO per il cosiddetto inquinamento (penso ad esempio a quello riguardante, nel Veneto, il sistema idrico Fratta-Gorzone o, nelle Marche, il fiume Tenna) che destano preoccupazione perché non risanano l'ambiente e si traducono nella cementificazione di corsi d'acqua, con spreco di territorio e di risorse finanziarie.

Il nostro paese possiede, secondo l'UNESCO, la più alta percentuale al mondo di beni culturali, che rappresentano la principale fonte, insieme ai beni ambientali, di afflusso in Italia di valuta straniera pregiata (si calcola un introito di circa 18 mila miliardi di valuta straniera per il 1987). I beni culturali, dunque, sono un comparto fondamentale non soltanto per i valori civili di cui sono intrinsecamente portatori, ma anche per l'economia del paese. Nonostante ciò, assistiamo alla deplorabile e scandalosa diminuzione degli stanziamenti complessivi, pari a 465 miliardi tra somme immediatamente spendibili ed accantonamenti nelle tabelle B e C. Questo dato impressionante scaturisce dal confronto tra legge di bilancio e legge finanziaria per il 1987 e i progetti presentati per il 1988.

Ancora più negativo è il fatto che tale diminuzione sia originata esclusivamente

dalla riduzione degli stanziamenti in conto capitale, pari a 520 miliardi, di cui 365 in bilancio e 155 in tabella C. Per 300 miliardi la riduzione si giustifica con il mancato rifinanziamento dell'articolo 15 della legge finanziaria 1986, che tratta dei cosiddetti e molto censurati «giacimenti culturali».

A questo proposito, vorrei citare due casi classici: noi destiniamo mezzi — ed altri ancora se ne destineranno — ai giacimenti culturali quando, in alcune sovrintendenze, manca persino il carburante delle autovetture per i sopralluoghi, pure necessari, direi essenziali all'attività ordinaria delle sovrintendenze medesime; spesso i funzionari non possono ricorrere al telefono per le comunicazioni interurbane. Questa è la situazione nella quale oggi versa l'amministrazione dei beni culturali!

Le più gravi carenze nelle previsioni di bilancio si rilevano nei capitoli 2102 e 8100, riguardanti i contributi di parte corrente e in conto capitale per la manutenzione ed il restauro dei beni mobili ed immobili di interesse storico-artistico-archeologico di proprietà non statale, cioè di proprietà di privati e di enti, ivi compreso il patrimonio ecclesiastico che rappresenta una porzione elevata ed importante del patrimonio culturale nazionale. Si pensi che quasi tutte le chiese di Palermo (e il ministro dei beni culturali è di Palermo) abbisognano di manutenzione urgente e di restauri.

È previsto un incremento irrisorio delle spese per il funzionamento delle sovrintendenze e dei musei, pari ad un miliardo e 800 milioni. Altrettanto irrisorio è l'incremento della spesa per la manutenzione ed il restauro dei beni mobili e immobili di proprietà statale: tre miliardi per tutti i beni mobili e immobili di proprietà dello Stato notificati ai sensi della legge n. 1089 del 1939. Non è previsto alcun incremento delle somme destinate al restauro del patrimonio archivistico, che versa in condizioni penosissime, ed all'adeguamento dei locali adibiti ad archivio: in quest'ambito si è fermi alla soglia dei nove miliardi.

Per il funzionamento di tutti e quattro gli istituti centrali (mi riferisco all'Istituto del restauro, che è uno dei più importanti del mondo, a quello per la patologia del libro, all'Istituto per il catalogo e la documentazione nonché a quello per il catalogo unico delle biblioteche italiane), escluse le spese per il personale, sono previsti quattro miliardi e mezzo. Tale dato esplosivo rappresenta compiutamente la situazione catastrofica in cui si stanno spegnendo le strutture ordinarie dell'amministrazione dei beni culturali!

Per quanto concerne gli stanziamenti previsti dalla tabella C, la riduzione dell'accantonamento per i giacimenti culturali (220 miliardi) — ma non solo questa risorsa — dovrebbe, a nostro parere, essere destinata al potenziamento dei finanziamenti ordinari, previsti nel bilancio del Ministero dei beni culturali, per la manutenzione ed il restauro che, a differenza dei giacimenti culturali, garantiscono un'occupazione duratura e qualificata. Questo è realmente un giacimento! La manutenzione ed il restauro del patrimonio costituiscono sicuramente una risorsa, che genera occupazione qualificata di giovani, protratta nel tempo. Gli emendamenti che il gruppo verde ha presentato vanno proprio in tale direzione.

In questo modo, gli stanziamenti previsti potrebbero essere spesi immediatamente, invece di attendere l'approvazione di un provvedimento legislativo che faccia seguito alla legge n. 449 del 1987, approvata nell'ottobre scorso.

Per quanto riguarda l'ambiente in senso stretto, bisogna rilevare l'assoluta inadeguatezza delle risorse previste sia nel bilancio del Ministero dell'ambiente sia nella Tabella C, soprattutto perché è auspicabile e prevedibile un'intensa attività legislativa in questo settore. Mi riferisco, ad esempio, ai parchi nazionali; in proposito, abbiamo presentato, ottenendo l'adesione di deputati di quasi tutti gli schieramenti politici, una proposta di legge-quadro che riguarda sia i parchi nazionali terrestri, sia le riserve marine.

Ma altre leggi attendono di essere approvate. Penso, ad esempio, alla norma-

tiva concernente la difesa del suolo. La recente vicenda della Valtellina è soltanto uno dei numerosi episodi di cui è costellata la storia del nostro paese degli ultimi decenni, per intenderci da quando si verificò, nel 1951, la tragica alluvione del Polesine.

È inoltre necessario provvedere all'aggiornamento della legge Merli per la prevenzione dell'inquinamento idrico e della legge n. 615 sull'inquinamento atmosferico; come riteniamo urgente la normativa, oggi inesistente, sull'inquinamento acustico.

Tutto questo richiede, naturalmente, personale, strutture, mezzi e risorse che, a nostro avviso, sono state previste in misura certamente inadeguata.

Per quanto attiene al programma per l'ambiente, predisposto dal ministro Ruffolo, vorremmo che esso puntasse non solo sull'emergenza (aspetto che non può essere trascurato), ma anche sulla prevenzione.

Il nostro gruppo ha avuto la soddisfazione di vedere accolto dal Governo ed approvato all'unanimità dalla Commissione finanze della Camera, durante la discussione sul bilancio e sulla legge finanziaria per il 1988, un ordine del giorno a tale riguardo. Come ricorderà certamente l'onorevole Visco, che in quel dibattito è intervenuto, con quell'ordine del giorno abbiamo introdotto la tematica del rapporto tra fisco e ambiente, ritenendo che si debba agevolare l'applicazione di nuove e apposite tecnologie (*Commenti del deputato Visco*).

Non sono state approvate le singole misure che erano state suggerite, ma la prima parte e la filosofia dell'ordine del giorno sono state fatte proprie dal Governo e approvate dalla Commissione finanze.

È necessario quindi puntare sulla prevenzione, cioè favorire il non inquinamento, piuttosto che intervenire solo a valle, come si tende a fare oggi. Per il raggiungimento di codesto obiettivo riteniamo indispensabile una serie di misure fiscali agevolative a favore delle aziende che introducano impianti, tecnologie ed

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

attrezzature idonee ad eliminare alla fonte ogni forma di inquinamento, altrimenti finiremmo per legittimare la perpetuazione dell'inquinamento. Gli interventi di disinquinamento devono essere considerati misure di emergenza per il Po, l'Adige, il Tevere e l'Arno, cioè per i fiumi che si trovano in condizioni molto preoccupanti, ma bisognerà tendere, lo ripeto, a interventi preventivi.

In attesa che si approfondisca il problema e si mettano a punto, attraverso un provvedimento legislativo, misure fiscali specifiche, sollecitiamo il Governo, e per esso il ministro delle finanze, a provvedere (e per far questo è sufficiente un decreto ministeriale, come ben sappiamo) ad un adeguamento delle tabelle dei coefficienti annuali di ammortamento degli impianti, delle attrezzature e delle tecnologie che attuino tale prevenzione. Non va peraltro trascurato il fatto che il consumo di determinati prodotti inquinanti e comunque lesivi della qualità della vita in tutte le sue forme dovrà essere scoraggiato, al contrario, con nuove imposizioni fiscali o l'inasprimento di quelle già vigenti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Visco. Ne ha facoltà.

VINCENZO VISCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, mai come quest'anno la legge finanziaria dovrebbe essere l'occasione per una riflessione seria sulla situazione e le prospettive dell'economia italiana, nonché sui risultati delle linee seguite negli ultimi anni.

Lo stesso suo *iter* tormentato dimostra che siamo entrati in un periodo di grande incertezza e difficoltà, come è confermato dal fatto che lo stesso Governo si accinge oggi a cambiare le coordinate e le linee fondamentali della politica economica seguite in questi ultimi anni.

È proprio dai risultati conseguiti dai governi sostenuti dalla maggioranza pentapartitica in questi anni, comunque, che conviene prendere le mosse per un'analisi. Tutti sappiamo che i piani di rientro

dell'inflazione predisposti dal Governo erano e sono fondati su poche, precise enunciazioni di obiettivi strategici: costanza della pressione fiscale, crescita delle spese correnti nella stessa misura dei prezzi, crescita delle spese in conto capitale nella stessa misura del prodotto interno lordo, in modo da ottenere in alcuni anni l'azzeramento del fabbisogno primario.

Ho sintetizzato in alcune tabelle, che chiedo di accludere agli atti, i risultati a consuntivo ottenuti in questi anni.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Visco. Saranno allegate al resoconto stenografico della seduta odierna (*Vedi allegato B*).

VINCENZO VISCO. Dal loro esame risulta evidente la mancata realizzazione di quasi tutti gli obiettivi per l'intero periodo considerato. Molto sinteticamente e schematicamente, dai dati risulta che nella media degli ultimi quattro anni le entrate tributarie sono rimaste sostanzialmente costanti, anzi sono lievemente cresciute in termini di prodotto interno lordo; che le entrate extratributarie sono cresciute considerevolmente rispetto al prodotto interno lordo; che, di conseguenza, nel complesso le entrate sono cresciute oltre un punto in più del prodotto interno lordo; che, viceversa, la dinamica delle spese in conto capitale è stata inferiore di circa la metà rispetto a quella del prodotto interno lordo; che la dinamica delle spese correnti, al netto degli interessi, è risultata fortemente superiore a quella dei prezzi, cioè all'obiettivo indicato, e pressoché identica a quella del reddito nazionale (il che significa che è stata tutt'altro che esplosiva); che la dinamica degli interessi è stata superiore a quella del reddito; che la crescita delle retribuzioni nel settore statale è stata inferiore alla crescita delle pensioni nello stesso settore ed anche alla crescita delle altre spese correnti; che tutte queste spese sono aumentate in misura ben superiore all'incremento dei prezzi.

Di conseguenza, il fabbisogno al netto

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

degli interessi non si è ridotto, pur aumentando in misura contenuta, ed il fabbisogno complessivo è cresciuto più del livello generale dei prezzi.

In tutti questi anni, infine, le previsioni iniziali del Governo, formulate nella *Relazione previsionale e programmatica*, sono state sistematicamente smentite dai consuntivi, sia per quanto riguarda la crescita del reddito, la dinamica delle entrate e la spesa corrente (tutte grandezze sistematicamente sottovalutate), sia per quanto riguarda le spese in conto capitale, che costituiscono l'unica grandezza sempre sopravvalutata.

In altri termini, siamo di fronte al completo fallimento dei cosiddetti piani di rientro. In questa analisi non vi è nulla di nuovo: si tratta di cose già dette negli anni passati, sia da me che da altri, ma che assumono oggi un particolare rilievo nel momento in cui l'attuale Governo, nel suo programma, ha ribadito le ipotesi tradizionali in tema di risanamento della finanza pubblica e di piani di rientro. L'esecutivo si accinge ora a riformularle, anzi a capovolgerle, senza avvertire alcun bisogno di trarne le conseguenze politiche, che sarebbero ovvie nel momento in cui si riconosce il fallimento di una politica e l'incapacità di realizzare i propri obiettivi.

Del resto, l'impossibilità tecnica, oltre che politica, di realizzare i cosiddetti piani di rientro basati sulle ipotesi che ho ricordato era evidente fin dall'inizio, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi posti per le spese correnti. Infatti, come ho più volte rilevato in precedenti occasioni, le spese correnti sono rappresentate nella loro quasi totalità — direttamente o indirettamente — da salari, pensioni, stipendi ed interessi. Nel momento in cui non è possibile, quindi (né del resto lo si propone) bloccare per l'intera economia il livello reale delle retribuzioni e delle pensioni al lordo di imposta, è evidente l'impossibilità di realizzare il principale obiettivo della manovra di questo e dei Governi passati.

Allo stesso modo, è evidente che, una volta stabilito che il livello della pressione

fiscale non poteva crescere, diventava impossibile ipotizzare riduzioni del fabbisogno per altra via; l'intera strategia di politica economica del Governo si riduceva semplicemente al proponimento di galleggiare su una situazione di intrinseca instabilità, cosa che i governi degli ultimi anni hanno fatto con un certo successo, almeno sino all'estate scorsa.

Poiché è impensabile che governi passati e presenti non fossero consapevoli di quanto ho appena detto, c'è da chiedersi perché essi abbiano tanto insistito sui loro improbabili piani di rientro. La ragione è evidente: si tratta di motivi strettamente politici e propagandistici. La sottostima della crescita del reddito dava all'esterno l'impressione di una economia italiana dinamica, solida ed in via di risanamento grazie all'opera del Governo e contribuiva a diffondere un clima di fiducia e di ottimismo nel paese.

La sottostima sistematica delle spese correnti, sempre corretta in aumento nei preconsuntivi e nei consuntivi di ogni anno, aveva l'obiettivo ed ha avuto l'effetto di convincere l'opinione pubblica che era la spesa pubblica ad essere eccessiva e fuori controllo e che il problema principale della finanza pubblica derivava da un eccesso di spesa, in particolare di parte corrente.

La sovrastima sistematica delle spese in conto capitale rispetto alle possibilità di realizzazione dei progetti di investimento ha consentito di creare margini di cassa per non sfondare in modo eccessivo o anche, in alcuni anni, per realizzare le ipotesi di fabbisogno annuo.

La sottostima delle entrate, che pure non erano destinate a crescere a consuntivo rispetto agli obiettivi (e che anzi in alcuni anni a stento hanno rispettato questi ultimi), ha contribuito a radicare nell'opinione pubblica la convinzione che non poteva in alcun modo essere aumentata la pressione fiscale e che essa era al contrario eccessiva, in continuo aumento ed oramai giunta a livelli insopportabili; ha contribuito inoltre ad innescare aspettative e richieste per una riduzione di tale pressione.

Infine, affrontare il problema del controllo del deficit, escludendo sistematicamente di considerare in maniera esplicita, a questo fine, la spesa per gli interessi sul debito pubblico (che sono stati e rimangono una delle componenti fondamentali e più dinamiche della spesa pubblica), ha fatto sì che l'abnorme livello dei tassi di interesse degli ultimi anni sia stato e venga considerato del tutto normale, fisiologico, inevitabile, anzi, addirittura auspicabile.

In altre parole, le ipotesi del Governo erano funzionali ad un disegno tutto politico ed a tracciare una visione del mondo purtroppo molto diffusa in questi anni nei paesi occidentali, anche se in Italia essa è stata, poi, in pratica, sistematicamente disattesa dal momento che il Governo prudentemente non ha ritenuto opportuno, o non ha saputo, trasformare i propri proponenti in azioni concrete. Le parole sono parole, ma altra cosa sono i fatti!

In sostanza, in questi anni, ci siamo trovati di fronte ad un massiccio e spregiudicato uso di tecniche di illusione finanziaria e ci troviamo oggi in una situazione non troppo diversa da quella da cui partimmo anni fa, mentre sarebbe stato possibile, approfittando delle favorevoli condizioni dell'economia internazionale negli ultimi anni, ridurre gradualmente il disavanzo e i tassi di interesse, innescando così un circolo virtuoso, e stabilizzare il rapporto debito pubblico-reddito nazionale senza particolari effetti negativi sul tasso di crescita.

Infatti, una riduzione del disavanzo primario di due punti di prodotto lordo in quattro anni, accompagnata da una contestuale riduzione dei tassi di interesse, avrebbe evitato l'aumento del debito pubblico di 20 punti di prodotto interno lordo verificatosi nello stesso periodo (cioè negli ultimi quattro anni), il che non ha riscontro in alcuno dei principali paesi occidentali. Oggi ci troveremmo a fare i conti con un disavanzo di molto inferiore a quello attuale.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, personalmente non sono fautore di una ortodossia finanziaria tradizionale di

stampo liberale, né sono ossessionato dall'obiettivo del pareggio del bilancio pubblico a tutti i costi; ma quando il deficit annuo di un paese raggiunge livelli del 10-11 per cento del prodotto interno lordo (il che è accaduto sistematicamente nel nostro paese negli ultimi otto anni, dal 1981 al 1987), quando il debito pubblico continua a crescere in misura esponenziale tanto che si accinge a raggiungere e a superare il prodotto interno lordo, quando i tassi di interesse reali superano quelli di ogni altro paese occidentale, soltanto un folle potrebbe evitare di preoccuparsi, e di preoccuparsi vivamente. Temo proprio, onorevoli colleghi, che in questo paese, in questi ultimi anni, tutti siamo diventati un po' folli, ma soprattutto — mi si consenta — il Governo e la sua maggioranza, che non riescono ad esprimere una classe dirigente adeguata alle difficoltà della situazione, che pure richiederebbe interventi correttivi non eccessivi (dell'ordine di 2-3 punti di prodotto interno lordo), come è stato più volte sottolineato da numerosi studi, ricerche e commenti.

In questa situazione, è necessaria — occorre ribadirlo — una riduzione del disavanzo pubblico, e su tale necessità tutti concordano. Per ridurre un disavanzo esistono, come è noto, due sole strade, onorevoli colleghi: aumentare le entrate o ridurre le spese, oppure qualsiasi combinazione delle due misure. Ma il Governo non vuole aumentare le entrate, cioè non vuole aumentare le tasse, e non sa ridurre le spese.

In verità, non credo che la spesa pubblica in Italia sia eccessiva (al netto degli interessi essa, anzi, è minore che in altri paesi); ritengo piuttosto che, quando si giunge a livelli di spesa di 400-500 mila miliardi, non dovrebbe essere troppo difficile per un Governo consapevole ridurre la spesa ad esempio del 5 per cento, con semplici iniziative di razionalizzazione e senza interventi particolarmente impopolari. In altri termini, siamo nelle condizioni in cui dovrebbe essere possibile ridurre la spesa pubblica senza che alcuno se ne accorga.

Dal lato delle entrate, invece, è evidente che la pressione fiscale in Italia è minore che in altri paesi; escludo tuttavia la possibilità di un aumento consistente delle entrate senza una incisiva riforma fiscale, della quale dall'opposizione abbiamo in questi anni tracciato le linee, anche in occasione di questa legge finanziaria.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la questione fiscale è una questione nazionale fondamentale, ma è irrisolta nella storia d'Italia. Da essa derivano non poche delle nostre difficoltà, anche finanziarie: per questo deve essere affrontata subito, senza esitazioni. Mi auguro perciò che il Governo abbia esaminato con attenzione, nel loro complesso, le proposte dell'opposizione in merito, proposte da ritenersi serie, equilibrate, moderate e consapevoli.

In altre parole, per ridurre il disavanzo occorre procedere ad una razionalizzazione della spesa (il che, in alcuni settori, può comportare anche la necessità di un suo aumento), ad una generale riforma fiscale in direzione di una maggiore neutralità del prelievo, di un allargamento della base imponibile, di una riduzione delle aliquote, della eliminazione di scappatoie, e via dicendo.

Non si dica che un piano di progressiva riduzione del disavanzo, ripartita in più anni, potrebbe avere effetti recessivi e di freno sulla crescita economica! Infatti, per un paese che ha i tassi di interesse reale più alti nel mondo, ogni ipotizzabile riduzione del disavanzo pubblico potrebbe (in teoria, ma non solo in teoria) essere compensata a livello macroeconomico da adeguate riduzioni degli stessi tassi di interesse.

Concludendo, onorevoli colleghi, negli ultimi anni abbiamo perso tempo e occasioni; abbiamo esorcizzato la nostra crisi anziché provare a risolverla, abbiamo introdotto nuove divisioni ed iniquità nel corpo sociale. Ed oggi ci troviamo di fronte a difficoltà serie, indotte dagli squilibri dell'economia internazionale (che sono reali e non meramente finanziari), perché riequilibrare le bilance commerciali dei diversi paesi significa, in

realtà, trasferire produzione, occupazione, imprese ed uomini da un punto all'altro del globo. È questo un processo laborioso, che richiede tempo e non è sicuramente indolore.

In altre parole, le prospettive di una recessione seria sono rilevanti e concrete, in una situazione nella quale l'assenza di *leadership*, le miopie e gli egoismi nazionali si intrecciano, riproponendo scenari già visti e sperimentati nelle loro conseguenze negative e, talvolta, tragiche.

Gli Stati Uniti d'America si propongono un unico obiettivo fondamentale: quello di riequilibrare i propri conti economici, senza preoccuparsi minimamente della sorte dei propri alleati. La Germania federale e, sia pure in misura minore, il Giappone vogliono esclusivamente rafforzare la loro posizione politica ed economica in Europa ed in Asia. In particolare, è evidente una tendenza egemonica tedesca in Europa, che è destinata a rafforzarsi con la progressiva integrazione economica.

Tutto questo non può non preoccupare. In proposito, vorrei consigliare al ministro del tesoro (che in questo momento non è presente in aula) la massima cautela nell'adottare ipotesi di riforma dei mercati finanziari e del sistema creditizio ispirate a modelli che non rientrano nelle nostre tradizioni e che non corrispondono ai nostri interessi.

Onorevoli colleghi, è certo che ci troviamo oggi in un periodo di transizione verso nuovi equilibri, anche politici. È stato detto che un'era si è conclusa, ed è vero. I compiti che ci attendono non sono facili. Come si inserisce in questo contesto il disegno di legge finanziaria in discussione? La risposta è semplice. Esso non vi si inserisce affatto, anzi rappresenta l'eredità evidente di un modo ormai superato di fare politica e, in particolare, politica economica. Esso è espressione della stessa visione del mondo, della medesima interpretazione dei processi economici che hanno prodotto la politica fallimentare dell'amministrazione Reagan; è espressione di una strutturale incapacità della classe dirigente, nel suo complesso, di affrontare consape-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

volmente i problemi che le si presentano e che vengono, invece, sistematicamente rinviati, elusi o negati.

C'è solo da augurarsi, onorevoli colleghi, di non dover pagare troppo a caro prezzo le occasioni perdute, compresa quella presente (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Grippo. Ne ha facoltà.

UGO GRIPPO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, siamo ormai arrivati alla fase conclusiva dell'esame del disegno di legge finanziaria ed è dunque possibile esprimere qualche giudizio sulla manovra di bilancio proposta per il 1988.

Si tratta di una legge finanziaria il cui iter è iniziato nel segno dell'incertezza dei suoi movimenti, sia iniziali sia finali.

La sperimentazione del documento di programmazione economico-finanziaria andava certamente proseguita. Si è interrotto un metodo che aveva un grande significato politico-procedurale.

La vicenda relativa alla «minipatrimoniale», che ha costituito la prima questione di polemica politica, è stata la dimostrazione evidente della mancanza di un progetto e di un disegno razionalizzante dell'intera fiscalità immobiliare che poggiasse, in primo luogo, su un catasto efficiente, riformato, informatizzato, idoneo, in definitiva, all'eventuale introduzione di un tributo che ha notevoli riflessi sull'opinione pubblica, al di là della giustizia della decisione. Non si trattava di un rinvio all'infinito, ma di una presa d'atto e al tempo stesso di una sfida a procedere sulla via del nuovo.

La legge finanziaria, che è progettata per tradurre operativamente le previsioni del bilancio pluriennale, ha finito per assumere funzioni decisamente più rilevanti, ma anche per avere contenuti spesso frammentari ed eterogenei. La tiepidezza della manovra è figlia della fragilità politica e dell'impossibilità di guardare oltre il breve periodo, al di fuori dell'ottica del giorno per giorno. Ben altra azione andava portata avanti, so-

prattutto ad inizio di legislatura ed in presenza di dati di bilancio che ci riportano indietro nel tempo, esattamente all'obiettivo-risultato del 1986, rallentando considerevolmente i tempi del percorso di rientro della finanza pubblica.

Le linee-guida per le variabili di finanza pubblica sono quelle che vengono riproposte ormai da alcuni anni, dalla legge finanziaria e che finiscono puntualmente, però, per essere disattese, soprattutto per quanto riguarda l'andamento della spesa corrente. Non sarebbe stata altrimenti giustificata la stangata di fine agosto, che consentirà, con una operazione di *window dressing*, di abbellire i risultati del bilancio 1987.

Va ricordato che la crescita dei pagamenti correnti, rispetto all'ultima relazione di cassa, ha interessato tutti gli aggregati, ed ancora che gli incrementi maggiori si sono registrati nei seguenti comparti: il 45 per cento per i trasferimenti, il 16 per cento per il personale, il 7 per cento per gli interessi, il 26 per cento per acquisto di beni e servizi. Andava quindi perseguita un'azione più decisa, con norme di chiusura più rigide relativamente alla spesa corrente ed alla spesa per il personale in particolare.

Si è preferito percorrere la via dell'«entrata», dell'inseguimento di una spesa che risulta fuori controllo; una via facile, dunque, sia nelle misure che nella quantità. Positivo appariva il tentativo di modificare il rapporto tra imposizione diretta ed imposizione indiretta, in direzione di un maggiore peso di quest'ultima. Il progetto, però, ha dovuto essere abbandonato per gli effetti che avrebbe comportato sull'inflazione. Il consenso maturato con il sindacato presupponeva, quanto meno, la sterilizzazione degli effetti dell'IVA sulla scala mobile, a meno di non voler determinare effetti negativi di propagazione e aspettative inflazionistiche.

Preoccupante appare lo scarto tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, che determinerà un'onda che non mancherà inizialmente di scaricare i suoi effetti futuri attraverso una maggiore formazione di residui passivi.

Il disavanzo primario continua a salire in valori assoluti. La spesa per interessi (oltre 77 mila miliardi), componente importante della spesa, tenderà a crescere anziché a diminuire, date le difficoltà nella gestione del debito pubblico e le recenti tensioni sui tassi di interesse. La dinamica di questa spesa è preoccupante: basti pensare che ogni variazione di un punto dei tassi comporterà un esborso per interessi di circa ottomila miliardi, un valore tale da condizionare pesantemente qualsiasi obiettivo di finanza pubblica. Il sostanziale blocco del fondo globale di parte corrente provocherà la sospensione dell'esame di qualsiasi iniziativa legislativa parlamentare: l'iniziativa spetterà unicamente al Governo.

Quali certezze si possono avere sulla presentazione di provvedimenti più strategici di spesa pubblica in materia di previdenza, di finanza locale e regionale e di sanità, relativamente a quegli aspetti che non trovano collocazione nella legge finanziaria?

Positive sono le norme in materia sanitaria. Si tratta di verificarne l'attuazione.

È necessario perseguire la via dell'alienazione dei beni demaniali (caserme, caselli ferroviari e così via).

Ricordo i ridotti interventi a sostegno delle partecipazioni statali, che confermano una tendenza favorevole verso un riequilibrio gestionale ed economico. Vanno invece considerati negativamente i tagli apportati agli investimenti nel settore dei trasporti e a quelli relativi ai piani ENEL e SIP. Si tratta di settori fondamentali per il rilancio di una vera politica di sviluppo.

L'esame della legge finanziaria per il 1988, pur tra le mille difficoltà che l'hanno accompagnata fin dal momento della sua prima stesura, rappresenta comunque il momento più alto del confronto tra Governo e Parlamento. Si tratta dell'esame dell'insieme dei documenti che determinano la manovra di bilancio, la quale fin dai primi passi si è mossa nell'incertezza per i limiti dell'accordo di Governo. Le difficoltà allora hanno finito

per accompagnare l'intero cammino dei documenti di bilancio, con il ricorso all'esercizio provvisorio, che è il chiaro segno dell'impossibilità di giungere alla conclusione del processo di bilancio nei tempi programmati.

Questa situazione deve portare allora a riflettere sul significato della legge finanziaria e sui risultati sempre più deludenti cui siamo giunti con la legge n. 468. Se volgiamo lo sguardo al passato, riscontriamo un chiaro collegamento tra solidità della maggioranza e rispetto dei tempi: più l'accordo tra i partiti è solido, più si rispettano i tempi e si evita il ricorso all'esercizio provvisorio, che è dannoso al corretto funzionamento degli apparati amministrativi dello Stato. In caso contrario, la legge finanziaria diviene strumento troppo debole per arginare la pressione proveniente dalla società civile e dai gruppi sociali più forti.

Una valutazione deve essere inoltre fatta sulle vicende che hanno caratterizzato la legge finanziaria fin dalla sua impostazione. La ristrutturazione della manovra economica, la minicrisi, i decreti fiscali di fine anno, la loro bocciatura tecnica, confermano l'iter travagliato del processo di bilancio, che non trova alcuna giustificazione neppure in un procedimento tanto complesso.

Non si può immaginare che per giungere a una decisione, pur rilevante, occorrono 6-8 mesi di attività parlamentare, perché si finisce così per incentivare un uso strumentale della legge finanziaria che va ben oltre il suo significato più autentico. Essa viene infatti usata da pochi iniziati, diviene mera cassa di risonanza, in cui prevale il compromesso; non si raggiunge più un serio momento di elaborazione del testo legislativo. La legge finisce per essere il risultato dell'azione di pochi, rispetto all'elaborazione di molti. Gli annunci finiscono per prevalere sul confronto e sulle decisioni; tempi così lunghi non coincidono più con i tempi del paese e con le risposte che esso attende rispetto alle decisioni economiche, agli interventi, agli aspetti di crisi, al Mezzogiorno. Leggi di tal genere saranno molte

volte tardive ed insufficienti, rispetto ad una realtà più dinamica.

Non mi soffermerò sulla nota questione dell'articolo 2 e sulle polemiche che l'hanno accompagnata, sul protagonismo di taluni rappresentanti dei due rami del Parlamento, sull'opportunità di guardare piuttosto agli obiettivi. Non si può sottacere però come il ritorno al passato sia evidente nella configurazione «*omnibus*». Talune norme hanno carattere compromissorio: vogliono molto e raggiungono poco. Si subiscono evidentemente gli effetti del pervicace tentativo di riequilibrare il *welfare State* attraverso la legge finanziaria, anziché con leggi di riforma, come sarebbe più corretto. La strada dei piccoli aggiustamenti prevale sull'azione risanatrice dei conti pubblici che, attraverso leggi di riforma sulla previdenza e sulla sanità, mira a rimodellare lo Stato sociale.

I problemi sono anche altri, e spesso vengono accantonati. Non si guarda con sufficiente attenzione all'enorme *stock* del debito pubblico, che supera il prodotto interno lordo, né alle difficoltà che esso determina nel passaggio dalle vecchie alle nuove generazioni. Si tratta di una eredità che i giovani si troveranno a dover affrontare in modo serio in termini di rigidità del bilancio, di limitate risorse per lo sviluppo. Si tratta di una eredità maturata attraverso la crescita della spesa corrente accumulata negli anni, preferita alla spesa per investimenti, che avrebbe avuto un significato diverso.

Non mi soffermerò sulla manovra operata dal Comitato ristretto e dalla Commissione. Mi preme sottolineare come si sia preferito un effimero *maquillage* al testo del Senato, rinunciando ad un solido, concreto, unico obiettivo per una miriade di interventi a pioggia che non offrono molto sul piano del risultato politico.

Le modifiche hanno interessato 36 punti nella tabella B, quindi il fondo globale di spesa corrente, e 11 punti nella tabella C, quella relativa al fondo globale di parte capitale. Sarebbe stato meglio agire su un solo qualificante punto, tale da dare significato politico alla manovra

di riscrittura, correggendo per esempio, come era nelle attese della gente, il *fiscal drag*, che torna prepotentemente a falciare il reddito delle famiglie; oppure agendo sulle pensioni in modo più incisivo di quanto non sia stato fatto; oppure ancora operando sulla spesa per investimenti, sulle infrastrutture e sulle telecomunicazioni.

Per coprire le decisioni finali è stato necessario compiere un'ulteriore manovra sul versante delle entrate, come quella partorita con i commi 4 e 5 dell'articolo 11, la quale insegue una spesa incontrollabile e giustifica una polverizzazione degli interventi, dimenticando di fatto il quadro generale della finanza pubblica sotto la spinta delle sollecitazioni, delle microrichieste esterne, che sono sempre più ardue a configurarsi nella legge finanziaria, anziché in una legislazione più generale.

Il risultato complessivo è che non vi sono più fondi da prosciugare, risorse da drenare, tasse da individuare. Certo, riscontriamo che si è preso atto delle mutate condizioni economiche e che un più saggio realismo è prevalso nella linea governativa rispetto all'ottimismo manifestato durante il mese di agosto. Non è stato forse valutato sufficientemente, tuttavia, il rischio derivante dall'affermazione di uno scenario deflazionistico negli Stati Uniti, senza una risposta modulata e concertata delle economie europee. Rispetto a tale ipotesi finiscono per aumentare le perplessità sulla crescita del paese, soprattutto dal lato delle esportazioni, anche per le spinte salariali che possono aggravare il costo del lavoro.

Onorevoli colleghi, diminuiscono i rischi di inflazione importata, ma aumentano quelli legati all'inflazione interna. L'equilibrio si gioca dunque sui tassi di interesse, per gli effetti che determinano sul bilancio e sul costo dei servizi: una lieve oscillazione dei tassi finisce per assumere un significato ben più importante di qualsiasi manovra riguardante le entrate.

La manovra sull'imposta sostitutiva appare dunque più che altro diretta a garan-

tire la collocazione dei titoli di Stato, che mensilmente saranno offerti sul mercato per rinnovare lo *stock* del debito pubblico, e la copertura del nuovo disavanzo. Abbandonata quindi l'ipotesi di un adeguamento della struttura dell'IVA anche in funzione europea, si è pure accantonato il progetto di un riequilibrio del rapporto tra imposte dirette e indirette.

Vi è dunque il dubbio che la legge finanziaria non riesca ad operare ed a rispettare il percorso di rientro della finanza pubblica. La spesa corrente non riesce sistematicamente a rispettare i *targets* prefissati; ed i settori che richiedono più incisivi interventi, come la scuola, sono quelli che presentano una dinamica sempre più espansiva. Le regole che dovrebbero governare la finanza pubblica non sono rispettate, come purtroppo il consuntivo per il 1987 dimostra.

I nodi politici più recenti hanno riguardato il cosiddetto fondo GESCAL. Riteniamo che la soluzione individuata sia un po' pasticciata, e che si debbano usare i finanziamenti dove più concrete sono le possibilità di mantenere e di creare occupazione, piuttosto che disporre ulteriori stanziamenti da destinare ai vari ministeri. Sarebbe dunque meglio che quel fondo restasse all'edilizia e fosse destinato alla costruzione di case per i lavoratori dipendenti, piuttosto che dargli una destinazione impropria.

Si è parlato in tempi più recenti di un riordino della fiscalità immobiliare, che implica problemi certo economici, ma anche sociali.

Altre considerazioni, onorevoli colleghi, devono essere svolte in ordine alla questione del Mezzogiorno, che vede una rimodulazione delle assegnazioni di bilancio. Dopo la lunga fase di non governo ed i ritardi operativi della legge n. 64, riscontriamo ulteriori rinvii ad anni successivi, il che non offre serie speranze di un'azione incisiva che risolva i problemi del Mezzogiorno. Nei fatti, tutta l'azione per il Sud si è ridotta al solo intervento straordinario, incanalato sul doppio binario delle opere pubbliche e del finanziamento, trasformato più spesso in sussidio.

Le partecipazioni statali fanno storia a parte. Il risultato finora conseguito è stato non tanto quello di uno sviluppo, che, dove c'è stato, è avvenuto «a pelle di leopardo», quanto piuttosto la frantumazione della realtà del Mezzogiorno in tanti «mezzogiorni» localizzati e diversificati, con un aumento in definitiva, del divario fra nord e sud.

Sappiamo che le politiche settoriali non si sono sommate negli effetti, in quanto si sono incrociate e sovrapposte senza incontrarsi in termini strutturali. Non si sono cioè operate le connessioni di sistema tra la costosissima rete di infrastrutture e l'apparato produttivo di piccole e medie imprese, o tra agglomerati industriali e realtà locali; né si è applicata una politica per contesti — difesa del suolo, ambiente, riqualificazione e riconversione professionale, valorizzazione delle realtà territoriali — né tanto meno politiche mirate e finalizzate.

La spinta degli anni '60 alla programmazione, ed alla programmazione per progetti, era corretta nella formulazione, ma andava fondata sulle riforme di struttura: di quelle riforme il sud aveva bisogno certamente più del nord, che ne ha potuto fare a meno, perché aveva una struttura consolidata, mentre il sud non è decollato perché l'intervento straordinario è rimasto immutato, anche sotto l'etichetta dei progetti speciali.

Oggi la questione meridionale, in virtù delle politiche combinate di opere pubbliche e sussidio, è diventata, da contadina, questione delle aree urbane, marcate da una forte occupazione nel terziario improduttivo. Bel risultato! È noto che il meccanismo economico che vede lo Stato pagare gli stipendi a grandi masse urbane, che a loro volta li riversano nell'acquisto di beni di consumo prodotti al nord, porta in pratica al determinarsi, nuovamente, della vecchia «pompa» economica.

La situazione, in realtà, è evidentemente un po' più complessa, perché le economie di urbanizzazione giocano un ruolo sempre più strategico nell'ambito dello sviluppo urbano. L'espansione delle

città in metropoli modifica la circolazione del capitale ed i rapporti tra tasso di profitto e tasso di crescita del prodotto interno lordo. Siamo già alla terza rivoluzione industriale, che corrisponde all'urbanistica della terza generazione. Lo Stato si interessa delle grandi aree urbane, della prevenzione e dell'ambiente: si comincia cioè a ragionare per campi, per contesti, e quindi per connessione di sistemi.

Il Mezzogiorno invece ha bisogno ancora di serie riforme di struttura nel campo finanziario, in quello creditizio, in quello amministrativo, in quello urbanistico-ambientale. Sono queste le quattro riforme fondamentali; bisogna quindi puntare alla sprovincializzazione del problema delle aree urbane, le quali rappresentano oggi questioni nazionali ed europee. Occorre puntare alla modernizzazione del sistema economico territoriale, e questo apre due strade alternative: una, che è in ritardo, è quella della crescita democratica, culturale e produttiva della società urbana; l'altra, già in posizione di vantaggio, è quella del controllo di gruppi monopolistici sull'insieme delle fasi del processo produttivo del sistema metropolitano.

Ci si domanda allora, di fronte al processo di trasformazione del complesso sistema esistente, come si collochi il Mezzogiorno, quale sia il ruolo che gli viene assegnato. Si guarda a un modello di organizzazione territoriale, urbana e metropolitana, dove le grosse concentrazioni industriali non trovino più ragione di essere; si legge, invece, il sistema urbano, la città e la metropoli, come un'organizzazione specializzata nella creazione di prodotto interno lordo. Questa lettura e questo uso economico della funzione urbana complessa creano tuttavia grosse contraddizioni interne: disoccupazione tecnologica, con lunghi periodi di adattamento e di attesa, compensati con forme sussidiarie. Se al nord queste contraddizioni vengono ridotte attraverso una maggiore vivacità di circolazione, al sud, di conseguenza, si concentrano i maggiori punti di crisi.

La funzione dello Stato è allora quella di tamponare questi punti di crisi, o non deve piuttosto, in una fase di modernizzazione, essere quella di risolvere finalmente gli squilibri?

È evidentissimo che sul mercato della funzione urbana Palermo e Napoli sono battute da Roma e Milano. La politica della spesa pubblica nel sud è una variabile di grande rilievo, e la sua riconversione da un carattere prevalentemente improduttivo e assistenziale ad una funzione propulsiva e di sviluppo assume priorità politica ed economica, non solo per il Mezzogiorno, ma per l'intero paese.

Oggi questo non può prescindere neppure dall'intervento delle partecipazioni statali, un intervento certo ripensato in termini nuovi, guardando alla promozione dello sviluppo, alla guida di consorzi, alla crescita delle aziende, più che alla industrializzazione forzata. La scadenza del 1992, quella del mercato unico europeo, deve costituire una grande occasione di rilancio dell'azione delle partecipazioni statali in chiave meridionalistica, perché possiamo presentarci all'appuntamento in modo unitario, e non con una economia dualistica più esasperata di quanto non lo sia ora.

Nessuno si sogna di liquidare il sistema delle partecipazioni statali, come vorrebbe forse il presidente della Confindustria; però è anche necessario che, dopo i costi negativi sopportati a causa di investimenti non economici o effettuati fuori tempo, quando la convenienza non esisteva più (petrolchimica, siderurgia, eccetera), si avanzi una proposta sul possibile ruolo di investimenti da effettuarsi nel Mezzogiorno, nel campo dell'innovazione produttiva e dei nuovi servizi.

Se si esclude il settore delle opere pubbliche, non è apparso nulla di nuovo all'orizzonte. Se vogliamo una spesa nel Sud altamente produttiva occorre una convergenza di sforzi, volti a dar vita ad una robusta struttura produttiva. Deve maturare la convinzione della necessità di intervenire nel profondo, non limitandosi ai piccoli interventi. Un utilizzo rigoroso e

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

ben finalizzato delle risorse nazionali aiuterà la comprensione tra Sud e Nord, e tutto ciò innalzerà il livello del rigore morale nella vita italiana e aiuterà anche il Mezzogiorno a liberarsi dalla piovra della mafia, della camorra e della delinquenza organizzata.

Certo, le assegnazioni di bilancio per le partecipazioni statali sono orientate più a una modesta difesa passiva delle situazioni di crisi che non al rilancio di una presenza peculiare dello Stato che esalti l'economia mista.

Concludendo, onorevoli colleghi, quanto è previsto non è sufficiente per indirizzare uno sforzo di solidarietà del paese verso le aree più deboli e marginali. Dobbiamo allora recuperare, prima ancora dei dati di bilancio, una cultura dei problemi ispirata non alle mode, ma alle teorie più vicine alla nostra concezione, a quelle cioè che guardano allo sviluppo di tutto il paese, e non solo di una parte di esso.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Minucci. Ne ha facoltà.

ADALBERTO MINUCCI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, è fin troppo facile osservare che nella vicenda della legge finanziaria per il nuovo anno «precipitano» insieme, si saldano, si scontrano i due grandi temi che sono oggi all'ordine del giorno della vita nazionale: la questione della politica economico-finanziaria, ovvero il governo dell'economia, e quella politico-istituzionale, ovvero gli strumenti, le regole con cui si governano l'economia e il paese.

Le osservazioni fatte e scritte in questi giorni (prima del dibattito in Assemblea, ma anche in quest'aula) da colleghi illustri, ministri, dirigenti dell'economia pubblica e privata, studiosi autorevoli, confluiscono tutte verso un'unica conclusione: occorre cambiare radicalmente e subito il metodo con cui si stabilisce, attraverso la legge finanziaria, la politica di bilancio; occorre un mutamento altrettanto radicale nel modo di far funzionare le istituzioni dello Stato, in primo luogo l'esecutivo.

Il deterioramento del marchingegno costruito sulla base della legge n. 468 era già in atto da tempo; quest'anno, per ammissione di tutti, anche di esponenti del Governo, sta toccando il fondo. La legge finanziaria non risponde più al suo carattere originario di strumento in grado di dare ordine e sistematicità all'uso delle risorse nell'ambito di un bilancio annuale e di creare una serie di condizioni per una programmazione pluriennale; non solo, ma contraddice nel modo più patente ai suoi stessi fini: si trasforma essa stessa in un fattore di disordine, di ingiustizia nel prelievo, di frantumazione della spesa, in un impedimento a qualsiasi impegno programmatico.

Ma l'aspetto più acuto di questo processo degenerativo è il fatto che l'impossibilità di mettere sotto controllo i fenomeni finanziari e l'incapacità di realizzare una politica economica degna di questo nome si traducono in una spinta a violare regolamenti e leggi, a mettere in mora gli organi di controllo (come osservava l'altro ieri su *La Stampa* il senatore Valitutti), ad aprire pericolosi conflitti istituzionali, come è avvenuto poche settimane fa, quando il Governo ha tentato di cancellare per decreto emendamenti già approvati dal Senato.

Insisto nel rilevare la pratica unanimità di questa sollevazione critica, la serietà di giudizio di molti colleghi della stessa maggioranza, i tentativi, sia pure frustrati, di presa di distanza da parte del presidente della Commissione bilancio e dello stesso ministro del tesoro, la condanna più o meno aspra di quasi tutti gli organi di opinione.

Intendiamo partire da questo dato. Per quanto vi possano essere strumentalismi ed eccessi di disinvoltura in qualche collega della maggioranza nel dichiarare una cosa e nel farne un'altra, non c'è dubbio, tuttavia, che la presa di coscienza della necessità di una svolta è ormai vastissima; sta diventando un fatto politico da cui non si potrà più prescindere. Già questa volta, del resto, ci siamo avvicinati ad un cambiamento importante, che avrebbe potuto avere un peso assai

grande e positivo sui rapporti politici e sulla stessa funzionalità del Parlamento. Vi è stata intanto la bocciatura da parte della Camera dei cosiddetti «decreti di Natale», che se fossero stati approvati avrebbero dato una piega ancor più grave a tutta la manovra finanziaria. La bocciatura è avvenuta per iniziativa dei comunisti e delle altre opposizioni, ma è stato di grande importanza il fatto che buona parte dei parlamentari della maggioranza, forse la metà, abbia votato nel nostro stesso senso: forse troppi per essere liquidati come franchi tiratori.

Un secondo momento di convergenza si è delineato sulla questione cruciale di una riduzione drastica, a pochissimi articoli, della legge finanziaria, e del ritiro della stragrande maggioranza degli emendamenti presentati, fino a mantenerne in vita una decima parte. Questi, come i colleghi sanno e come ha ricordato ieri il compagno Garavini, sono i termini della proposta avanzata dal gruppo comunista all'inizio dei lavori della Commissione bilancio, e successivamente in sede di Conferenza dei capigruppo.

La nostra proposta ha costituito il fatto politico saliente di tutta la vicenda. Anche se all'ultimo momento non è stata accolta, essa è destinata a pesare sul dibattito e sul futuro stesso della legge finanziaria. Intanto non dobbiamo stancarci di ricordare, trattandosi di un fatto politico estremamente indicativo e senza precedenti, che il Governo ha presentato una legge che dai 9 articoli dello scorso anno è passata agli oltre 40 di quest'anno. Nella versione attuale gli articoli sono 44, in quella varata dal Senato erano 42. Il «sottobosco», poi, è impressionante: vi è un articolo di ben 50 commi. Nella legge finanziaria vi è di tutto; si tratta di una legge *bazar*, ma di quei *bazar* classici, da città orientali, assai lontani dai moderni supermagazzini. Al comma 24 dell'articolo 25 vi è persino un riferimento all'Alpe Gallina, la cui causa — nobilissima — avrebbe potuto e dovuto trovare degna soluzione attraverso un altro strumento legislativo.

Il ministro del tesoro, onorevole Amato,

alla cui sapienza ed intelligenza abbiamo sempre fatto amichevole omaggio, non solo ha riconosciuto il vento di follia che percorre la legge finanziaria, che con la sua struttura non poteva non scatenare un'orgia di emendamenti; ma ad un certo punto ha anche manifestato l'intenzione di apportarvi una correzione drastica, aderendo in qualche modo alla nostra proposta. Il ministro del tesoro si è poi fermato alle soglie del cambiamento (e mi dispiace che lo abbia fatto), forse proprio nel momento in cui si rendeva conto che insieme stavamo arrivando, senza tanti squilli di tromba, ad una prima riforma di carattere istituzionale, attraverso la modifica radicale di modalità e linee della manovra finanziaria del Governo.

L'onorevole Amato, che è uomo di fantasia oltre che di cultura (lo riconosco con grande sincerità), ha usato una bella immagine ferroviaria per giustificare il carattere abnorme della legge finanziaria, che per altro reca come prima proprio la sua firma. Il ministro ha detto che se la legge finanziaria è il solo treno in partenza, è del tutto logico che tutti vogliono salire su un vagone. Bisogna pur ricordare, tuttavia, che se questa volta i vagoni sono 44, e non più 9, con 50 sportelli o commi per ciascuno, lo si deve non al ministro dei trasporti, ma a quello del tesoro. Non credo che al riguardo possano esservi riserve.

Occorre anche sottolineare che, se fosse passata la nostra proposta di cambiamento strutturale della legge finanziaria, avremmo messo in moto non solo un treno, ma probabilmente un sistema ferroviario moderno. Il rifiuto dei partiti della maggioranza, pur dopo molti dubbi e titubanze, di aderire alla richiesta dei comunisti e di altre forze dell'opposizione non ha alibi di alcun genere. Non è un alibi l'atteggiamento di alcuni gruppi minori, che sarebbero caduti in eccessi emendativi. Lo scandalo è nel modo in cui viene articolata la spesa nella struttura della legge, e nel modo in cui si spende.

Noi comunisti abbiamo proposto una articolazione per grandi settori, consi-

stente cioè nel far ruotare tutta la spesa attorno a sei o sette grandi punti programmatici, in modo tale da aprire un nuovo corso ed affrontare i veri problemi del paese: pochi punti, un vero programma. Il Governo e la maggioranza, incapaci ormai di compiere qualsiasi scelta, hanno preferito disperdere la spesa in mille rivoli; ed era del tutto scontato che altri avrebbero reagito con una tattica ugualmente dispersiva.

Se la maggioranza non avesse avuto problemi al proprio interno, gli altri gruppi avrebbero assunto un atteggiamento diverso. Noi eravamo disposti a ritirare quasi tutti i nostri emendamenti, se fosse passata la modifica proposta; e comunque ne abbiamo mantenuto un numero assai limitato, meno di un decimo del totale. Si pensi a questa assurdità: il numero degli emendamenti presentati dal Governo alla sua legge finanziaria presso le due Camere è assai superiore a quello degli emendamenti presentati dal principale gruppo di opposizione. Già questo fatto indica un certo modo di agire e di pensare.

Detto questo, c'è ancora qualche breve considerazione da fare. Se diamo atto all'onorevole Amato di avere almeno tentato di ravvedersi, ciò che risulta del tutto incomprensibile è l'atteggiamento della democrazia cristiana e dei suoi maggiori leader. Alcuni colleghi democristiani, da Cirino Pomicino a Cristofori, hanno cercato di levare qualche critica, ma poi sono stati messi a tacere o si sono messi a tacere.

L'onorevole Martinazzoli, forse in ritiro spirituale da un po' di giorni, non si è fatto vivo in tutta questa vicenda; ma il caso più clamoroso è quello dell'onorevole De Mita, il quale, dopo aver detto solennemente in varie occasioni che proprio da una modifica della legge finanziaria avrebbe dovuto cominciare il cammino delle riforme istituzionali, ha finito per assistere in silenzio allo scempio perpetrato in questi giorni dal Governo e dal suo stesso partito. Eppure, il segretario della democrazia cristiana non può non essersi accorto che qui, con questa ver-

sione della finanziaria, Governo e maggioranza stanno andando, come già hanno osservato Garavini e Geremicca, ad una vera e propria controriforma istituzionale in materia di governo della finanza pubblica.

Non meno inquietante, in fatto di riforme istituzionali, è che la sola lezione tratta dall'onorevole Craxi da tutta questa vicenda sia stata quella di ribadire che bisogna abolire il voto segreto. Catone era almeno un po' più fantasioso! Ma che cosa c'entra il voto segreto in questa vicenda? L'unica cosa che se ne può dedurre è che prima vogliono ammannire ai parlamentari intrugli come questa legge finanziaria, poi pretendono che ciascuno li trangugi senza nemmeno fiatare. Un altro aspetto da rilevare è il tentativo, non nuovo del resto, di una parte del mondo politico e di una parte dei *mass media* di annegare le responsabilità effettive di questa situazione nel *mare magnum* del «sono tutti d'accordo, sono tutti responsabili».

Il nostro è un paese singolare, nel quale vi è un gruppo di partiti che pretende di conservare gelosamente l'esclusiva del Governo; ma quando si tratta di individuare le responsabilità, diventiamo improvvisamente tutti governanti. È grave, a mio avviso, che numerosi organi di opinione accettino questo gioco. Oggi, pur di offuscare le responsabilità vere, si arriva al punto di assumere come pregio il peggior difetto di questo Governo: quello appunto di non governare. Molti commentatori (ma anche l'onorevole Craxi, se ho ben compreso) giungono a dire: povero Gorla, perché ve la prendete proprio con lui? In fondo non esiste neppure, è solo un paravento della crisi democristiana!

Siamo, dunque, arrivati all'elogio dell'inconsistenza; e il dramma di questa legge finanziaria, in fondo, è proprio questo. Il problema non è di governare o meno, di affrontare grandi o piccoli problemi; la questione è se questo Governo possa arrivare o meno ad un certo congresso, alla scadenza di una certa manovra politica. Intanto il paese può attendere.

Noi non abbiamo rinunciato sin qui, e non vi rinunceremo nella battaglia sugli emendamenti, al tentativo di far emergere alcune grandi questioni di portata nazionale, facendo il possibile perché su di esse il Parlamento orienti le risorse necessarie per dar corpo a soluzioni reali. Anche per questo i nostri emendamenti, oltre che limitati nel numero, sono quasi tutti raccolti attorno ai temi maggiori della vita economico-sociale.

Il collega Garavini ha già illustrato con grande efficacia questi capisaldi della nostra iniziativa, dalla riforma fiscale alla politica finanziaria in senso stretto. Altre grandi questioni, dallo scadimento degli impegni governativi verso le regioni meridionali alle politiche sociali, sono state affrontate dai compagni del mio gruppo, Geremicca e Taddei. Non intendo in questa sede tornare su quelle grandi linee programmatiche, per ragioni di tempo e per non ripetere cose già dette. Ma su un punto, fondamentale per ogni programma, mi sembra necessario tornare, sia pure in termini molto succinti e schematici. Mi riferisco alle questioni del lavoro, dell'occupazione, alla sfida dell'innovazione, mentre si accentua la retorica delle svolte epocali, della rivoluzione scientifico-tecnologica e al termine di un anno in cui la disoccupazione e il non lavoro dei giovani hanno continuato a crescere; e la proiezione per il 1988, contenuta negli stessi documenti governativi, indica la previsione agghiacciante di un ulteriore aumento della disoccupazione ed in particolare di quella giovanile.

Ebbene, una lettura attenta ed oggettiva dei 44 articoli del disegno di legge mostra che per il lavoro, per l'occupazione, per i giovani, per impostare una nuova strategia di formazione e lavoro, non c'è praticamente niente. Abbiamo letto le polemiche del ministro Formica che intende appropriarsi almeno in parte dei fondi ex GESCAL, i cui contributi dovrebbero essere abbattuti ed in ogni caso, finché sussistono, dovrebbero essere destinati al loro fine legittimo che è quello di costruire case per lavoratori. Formica

parla di un piano per l'occupazione, ma quasi tutti i ministri di questo Governo battono cassa in nome dei propri piani per l'occupazione e per il lavoro, dal ministro per l'ambiente a quello dei beni culturali, per fare un esempio.

La moda di parlare di piani per il lavoro è stata, del resto, alimentata per molti anni dall'onorevole De Michelis. Ma, di concreto, non vi è niente! Niente che somigli ad un piano, almeno per il 1988. Non solo, ma in questa legge finanziaria si riscontra, di fatto, una rinuncia ad una politica di investimenti proprio nei settori decisivi per un rilancio dell'occupazione.

Il gruppo comunista ha da tempo avanzato proposte organiche per finanziare l'innovazione nelle piccole e medie imprese, per una nuova espansione della impresa minore, oggi in difficoltà o, su un altro piano, per un vasto progetto di investimenti destinati al risanamento e al mutamento qualitativo dei servizi e della condizione urbana nelle grandi aree metropolitane. Ma di tutto questo, nella vostra legge finanziaria, caro Amato, non vi è nulla o quasi nulla!

La cosa più impressionante, sotto questo profilo, è la caduta pressoché verticale dell'attenzione del Governo nei confronti della scuola e dei sistemi formativi o di formazione lavoro. Altro che rivoluzione scientifica e tecnica!

Se si osserva la tabella B) relativa alla scuola, si ritrovano due modeste voci di *routine* per le università non statali e una voce, altrettanto modesta, per l'istituzione di università statali. Poi, il vuoto. È sparita la spesa per la scuola media dell'obbligo, è sparita la voce per i nuovi ordinamenti delle elementari, è sparita la voce per la riforma della scuola media superiore, è sparita ogni spesa per l'aggiornamento degli insegnanti, e non voglio infierire oltre. Il pentapartito, dopo averci inflitto per tanti anni la Falcucci, oggi cade in delirio, nell'abulia più completa sui problemi della scuola, sino a paradossi penosi: si chiama a far parte del Governo una persona dabbene e di valore, come Ruberti, e poi lo si lascia, per mesi e mesi,

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

alle prese con il problema di che cosa debba fare il suo ministero.

Questo marasma, questa mancanza di un disegno, caro ministro, cari colleghi, non ci rallegra affatto, anzi ci angustia, ci preoccupa. Una opposizione seria come la nostra, che anche questa volta ha saputo avanzare proposte a nome di tutto il paese, nell'interesse di tutta la comunità nazionale, ha bisogno di un Governo serio, credibile per poter svolgere il proprio compito.

Negli anni passati, discutendo la legge finanziaria per il 1986 e soprattutto per il 1987, noi vi avevamo messo in guardia dall'ottimismo propagandistico dei vostri ministri e soprattutto del vostro Presidente del Consiglio. Avevamo previsto con chiarezza — vi ricordate? — che con quella impostazione di politica finanziaria avreste impedito all'Italia di sfruttare la grande occasione d'oro della congiuntura internazionale, del petrolio, del dollaro.

Oggi, anche voi siete costretti a riconoscere che così è stato, che quella occasione è davvero fallita. Dinanzi al paese si delinea un orizzonte tutt'altro che roseo. Un fatto nuovo emerge: per uscire dalla loro crisi, dalla acutezza della loro situazione debitoria, gli Stati Uniti d'America saranno indotti a far pagare prezzi più alti ai loro *partner*, come del resto mostrano le vicende più recenti riguardanti il dollaro.

Con questa legge finanziaria — e concludo, signor Presidente, signor ministro — il nostro paese rischia di andare a mani nude contro nuovi scogli e difficoltà assai aspre. In questi giorni, però, c'è ancora tempo per riflettere, per cambiare. Ormai non solo il Parlamento, ma tutto il paese vi guarda e vi giudica: io credo che sarà in grado di giudicarvi severamente se non accetterete la nostra proposta di un cambiamento radicale della politica finanziaria ed economica del Governo (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole De Michelis. Ne ha facoltà.

GIANNI DE MICHELIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, anche se non è molto esaltante intervenire su un tema così importante in un contesto di questo tipo, credo sia necessario comunque farlo: non tanto per l'effetto che la discussione avrà nell'immediato futuro (con votazioni nei prossimi giorni sugli articoli e relativi emendamenti e ai fini, quindi, della formulazione definitiva della legge finanziaria), quanto piuttosto per marcare in questa sede — che, pur scarsamente seguita, resta sempre una sede di alto livello — alcune osservazioni sulle quali comunque dovremo tornare, e, a giudizio del gruppo socialista, anche al più presto, senza attendere la prossima legge finanziaria.

Si tratta di alcune osservazioni di fondo circa la natura, le funzioni e gli scopi di questo strumento (la legge finanziaria e il relativo bilancio annuale) la cui importanza, non solo formale ma anche sostanziale, è chiaramente delineata, avendo ormai acquisito un rilievo centrale soprattutto nel rapporto tra Governo e Parlamento.

La legge finanziaria non è soltanto il più importante atto di politica economica e finanziaria del Governo, non è solo lo strumento che dovrebbe, assieme al bilancio, regolare l'attività della metà del paese, cioè del settore pubblico allargato, ma è diventata il momento più importante (per quantità di energie e di tempo impiegati e per qualità della discussione) del rapporto tra Governo e Parlamento. Per tre, quattro ed anche cinque mesi l'anno si discute finendo per affrontare tutti i problemi: una notevole quantità di energie di questa fondamentale struttura del nostro sistema istituzionale che è il Parlamento viene dedicata a questo tema.

Per altro, dobbiamo ormai ammettere che, dopo dieci anni di esperienza, questa impostazione — voluta ai tempi dell'unità nazionale, nel 1977 — ha avuto una produttività politica estremamente bassa ai fini degli indirizzi, della verifica delle maggioranze e delle minoranze, del confronto tra le opinioni e gli orientamenti.

Questa — mi sia consentito dirlo — è una constatazione che dovrebbe pesare in maniera uguale non solo su chi in questi anni ha fatto parte delle maggioranze (e quindi ha assunto una responsabilità primaria nel presentare e poi nell'approvare i documenti finanziari), ma anche sull'opposizione, che non credo possa considerarsi soddisfatta, dopo nove o dieci anni di discussioni di questo tipo, considerate anche quelle energie e quell'impegno politico che esse hanno richiesto, nonché l'attenzione che attraverso i *mass media* si è creata attorno al tema.

La situazione risulta ancor più grave se si considera che la discussione della legge finanziaria e del bilancio avrebbe dovuto essere già da tempo la sede nella quale affrontare non solo il problema di breve periodo del modo in cui gestire l'attività pubblica della metà del paese nel corso dei successivi dodici mesi, ma anche e soprattutto quello che io considero il principale problema che l'Italia ha ed avrà nel prossimo futuro, la principale anomalia del caso italiano: il disavanzo pubblico.

Anno dopo anno, abbiamo rinunciato ad utilizzare quest'occasione per fare una discussione approfondita sul punto. Non voglio fare il catastrofista, ma, essendosi anno dopo anno aggravata la situazione, secondo me rischiamo, in un futuro non così lontano, di vedere l'intero «treno» del nostro sistema democratico andare a sbattere su questo macigno, con conseguenze che potrebbero essere molto gravi e andare al di là del puro aspetto economico.

Va fatta, dunque, qualche considerazione a futura memoria, che serva cioè per riprendere successivamente l'argomento e non tanto per influenzare lo svolgimento del copione — ahimè, ormai scritto! — della discussione che faremo nei prossimi giorni sugli articoli, sulle tabelle o sui duemila emendamenti. Tali considerazioni dovrebbero partire da alcune oneste e sincere valutazioni su quello che la finanziaria non può essere, su quello che dovrebbe essere, su quello che potrebbe essere.

La finanziaria non può essere — diciamo — anche autocriticamente, visto che parlo a nome di una forza che in questi anni ha governato e che è tuttora al Governo — lo strumento con il quale si risolvono le ragioni di fondo degli squilibri finanziari del settore pubblico. Tali squilibri, infatti, hanno ragioni profonde, strutturali e richiedono interventi, decisioni, cambiamenti di regole che non possono essere affrontati nell'ottica breve di dodici mesi, dentro le restrizioni ed i limiti formali e sostanziali di uno strumento legislativo del tipo della legge finanziaria. Inevitabilmente, l'illusione di poter usare la legge finanziaria per questo fine si è risolta in passato (e così sarà anche quest'anno) nell'oscillare tra un punto di partenza in cui si spera di poter fornire, sia pure in parte, una risposta di questo tipo; e una logica più limitativa, fatta di risparmi, di pseudotagli e di pseudointerventi particolari che, molto spesso, vengono travolti dal dibattito parlamentare e dai rapporti tra le forze politiche. Tutto questo deve essere chiaro!

Deve anche essere chiaro — perché l'esperienza lo ha dimostrato — che la legge finanziaria non può rappresentare quanto ho appena detto, nemmeno nella forma che alcuni padri non pentiti di questo strumento hanno cercato di mettere a punto lo scorso anno. Si è, infatti, tentato di predisporre una legge finanziaria da completare, logicamente e politicamente, con le cosiddette leggi di accompagnamento. Il risultato è che tali normative (che i padri non pentiti di questa nuova impostazione giuridico-legislativa hanno voluto in relazione alle leggi finanziarie predisposte dagli ultimi due Governi del nostro paese) non solo non vengono approvate, ma non sono nemmeno prese in esame dal Parlamento: scompaiono travolte da urgenze che la maggioranza e la minoranza fanno prevalere.

La legge finanziaria dovrebbe invece corrispondere ad alcune esigenze ben precise. Personalmente ho salutato come una cosa positiva il fatto che i presidenti

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

di gruppo non abbiano accettato di ridurre la legge finanziaria soltanto all'articolo 1 o all'articolo 2 o alle tabelle. Anche se ho compreso e condiviso il significato, per così dire, didattico ed educativo della proposta formulata dal ministro del tesoro, a questo punto, in una specie di gioco del cerino che si è andato scatenando tra Governo, maggioranza e opposizione, credo che a quattro mesi di distanza dal 1° ottobre 1987, se fosse stata accettata quella soluzione, si sarebbe prodotto un bel disastro per gli interessi generali del paese.

La legge finanziaria non può essere ristretta soltanto all'articolo 1 o all'articolo 2 o alle tabelle; non può essere soltanto una cornice di riferimento in cui siano allocati, in modo chiaro, gli spazi di manovra finanziaria a disposizione del Governo e del Parlamento. Con una soluzione di questo tipo non si può assicurare un governo sufficientemente chiaro e preciso degli andamenti della finanza pubblica nel corso dei dodici mesi cui la legge finanziaria fa riferimento. Soprattutto non può esservi un'indicazione sufficientemente precisa, quindi vincolante e capace di indicare la direzione di marcia, della questione che attira la massima attenzione del mondo esterno: quella relativa al disavanzo.

In questo caso la legge finanziaria non consente di avere la certezza che il numero magico, che indica il disavanzo finale complessivo di cassa, sia effettivamente quello che Governo, Parlamento e maggioranza ritengono opportuno e adeguato per una certa gestione dell'economia del paese. Se la legge finanziaria fosse ridotta all'articolo 1 o all'articolo 2 o alle tabelle, non sarebbe in grado di fornire l'indicazione di un elemento molto più importante dei 100 mila o 110 mila o 120 mila miliardi (e degli eventuali scarti dovuti al tentativo di conseguire i vari obiettivi): la composizione interna del disavanzo. Con questo termine non mi riferisco soltanto — come ha più volte sottolineato il collega Reichlin, in vari dibattiti — all'importante distinzione fra spese correnti e spese per investimenti. Occorre

riferirsi, invece, alla qualità delle spese (siano esse di parte corrente o per investimenti).

Una legge finanziaria ridotta all'articolo 1 o all'articolo 2 o alle tabelle comporta non solo il rischio che il disavanzo cresca e debordi, ma anche la matematica sicurezza che il disavanzo complessivo (qualsiasi esso sia, fosse anche quello previsto) si comporrà in maniera distorta rispetto alle impostazioni che si potrebbero ritenere adeguate agli interessi del paese. Inevitabilmente avremmo l'aumento e il debordare delle spese correnti, una minore spesa per investimenti, frutto se non altro dell'azione concreta della tesoreria e della ragioneria alla ricerca di un controllo, in assenza di altri strumenti, dei flussi mensili di cassa. All'interno delle spese per investimenti vi sarebbe tuttavia, inevitabilmente, una maggiore quantità di risorse erogate nella direzione di quegli investimenti che in realtà tali non sono, ma rappresentano una forma surrettizia di spesa corrente. Poco o nulla verrebbe dato a quelle destinazioni che invece dovrebbero costituire gli elementi su cui costruire una politica economica per l'insieme del paese, fondata appunto sull'uso della finanza pubblica.

Per dirla banalmente e brutalmente, sulla base delle esperienze che abbiamo maturato, limitiamoci ad una voce per tutte (per non tediare, con un eccesso di numeri o di dettagli, i pochi colleghi che seguono questi dibattiti): consideriamo solo la questione — fondamentale se vogliamo sapere come sarà il 1988 per gli italiani — relativa alla finanza pubblica del Mezzogiorno e alle risorse da destinarvi. Si tratta del resto — è talmente ovvio che talvolta ci vergogniamo di sottolinearlo — di una priorità dell'azione pubblica in campo economico.

Noi abbiamo alle spalle un 1987 in cui, al di là di quello che era stato stabilito dalla volontà maggioritaria o unanime del Parlamento, la spesa concreta di cassa è stata dell'ordine di 4.000-4.500 miliardi (siamo al minimo storico di questi investimenti). Ma oggi, all'inizio del 1988, siamo, in termini di andamento mensile di spesa,

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

al di sotto di tale dato; tanto che il Governo, per invertire la tendenza in atto, ha presentato una manovra che si pone l'obiettivo di una spesa in termini di cassa, quindi effettiva, dell'ordine di 7-8 mila miliardi. Nelle condizioni date, tuttavia, il rischio è che arriviamo a 3.500 miliardi, anziché a quei 7-8 mila miliardi di cui parlavo poc'anzi, e ciò, dal punto di vista dei conti del Ministero del tesoro, nel calcolo del disavanzo di cassa, dovrebbe teoricamente comportare, a danno del Mezzogiorno, un risparmio di 4.000-4.500 miliardi su un flusso globale dell'ordine di 100 mila miliardi. Ma così non sarà: avremo 3.500 miliardi nel Mezzogiorno, anziché gli 8 mila che riteniamo necessari, mentre quelle migliaia di miliardi in più saranno di sicuro «usati» per spese correnti o in direzione di una cattiva spesa per investimenti, con i meccanismi di tipo automatico o semiautomatico che ormai conosciamo bene.

Con l'approvazione dei soli articoli 1 e 2 e delle tabelle, il Mezzogiorno sarebbe stato cancellato nel 1988. Sappiamo infatti (faccio solo questo esempio, ma potrei parlare per ore e ore usando tutti gli argomenti di cui la legge finanziaria si occupa, e qualcuno di cui non si occupa) che per tentare di spedire 8 mila miliardi occorrono tante cose, alcune delle quali sono a monte, fuori della legge finanziaria, e rientrano nelle responsabilità primarie del Governo, ma che comunque da sole non bastano. Di sicuro vi è la necessità di norme che la legge finanziaria, al di là degli articoli 1 e 2, contempla e che riguardano l'accelerazione delle procedure, la possibilità di attivare determinati strumenti di spesa che, nel bene e nel male, in qualche modo hanno funzionato fino ad oggi.

La realtà è che la legge finanziaria deve contenere nelle sue norme indicazioni operative, che consentano, dal momento in cui entrano in vigore, di influire immediatamente, senza perdere un minuto, nel vivo dell'economia nazionale. Quindi, tutta la discussione sulla finanziaria «magra» o «grassa» è fittizia; la legge finanziaria non deve essere né «magra» né

«grassa», ma deve contenere esattamente tutte le norme che il Governo, prima, e il Parlamento, poi, ritengono necessarie per compiere una certa operazione.

La legge finanziaria non può non avere strettamente collegate le norme relative alla manovra di politica fiscale, che costituisce non solo uno degli strumenti di governo complessivo di una società e di una economia democratiche, ma anche uno degli strumenti di politica a breve. In tale provvedimento devono essere compiute scelte non solo sulla base di astratti disegni, più o meno condivisibili, di riforma, di sistemazione o di mantenimento di un certo edificio di regole fiscali, ma anche in relazione agli obiettivi concreti che si vogliono raggiungere nell'anno in questione. Da questo punto di vista, le correzioni che il Governo ha apportato alla legge finanziaria, dopo la primitiva versione, e tenendo conto degli andamenti dell'economia internazionale, sono state giuste e sacrosante. È incomprendibile, ad esempio, l'accanimento di talune forze sociali e politiche a voler restare ferme alla impostazione precedente, sulla base di un discorso che, in sé condivisibile, è totalmente astratto e sbagliato rispetto ai dati reali.

È vero che vi era un impegno politico ed una comprensibile e giusta esigenza, nel medio periodo, di mettere ordine nel nostro sistema fiscale, riducendo il gravame delle imposte dirette ed aumentando quello delle imposte indirette. È anche vero, comunque, che dobbiamo governare l'economia del 1988 in modo che gli squilibri non aumentino e che gli obiettivi di medio periodo siano più facilmente raggiungibili e non l'opposto.

Bene ha fatto, quindi, il Governo ad affrontare tali questioni, mediante la legge finanziaria e gli strumenti collegati, nel quadro di un disegno di cui esso è il principale responsabile. Tale quadro può essere discusso, si può non dividerlo — è certo legittimo nell'ambito del nostro dibattito — ma con esso bisogna misurarsi contrapponendo a quel disegno, se non lo si condivide, un'altra impostazione senza rifiutarsi di prendere in esame, di-

scutare ed approfondire la logica che lo governa. La legge finanziaria deve rappresentare tutto questo.

Da tale punto di vista, nonostante tutti gli orpelli aggiuntivi e gli elementi che potrebbero tranquillamente essere esclusi o modificati, questa finanziaria rappresenta ciò che conta di più per gli italiani ed anche per il nostro dibattito. Essa, ripeto, contiene ed individua una serie di misure che vanno nelle direzioni indicate, anche se in termini sicuramente opinabili e che potremo apertamente discutere.

La legge finanziaria — si dirà — potrebbe essere qualcosa di più, ma rappresenta di sicuro già un elemento minimo. Essa può volare più o meno in alto e quindi porsi dei problemi che vanno al di là del 1988: tutto ciò dipende, naturalmente, dal contesto politico, dalla volontà del Governo e dalla disponibilità del Parlamento.

È vero, dunque, che questa legge finanziaria avrebbe potuto rappresentare qualcosa di più. Tuttavia, confrontandola concretamente con la serie storica di atti di Governo ai quali appartiene, si può dire che essa non sfigura nel confronto di altre che sono state discusse ed approvate.

Per esempio, riferendomi a tempi recenti, essa rappresenta uno strumento importante che serve a chiudere la parentesi — questa sì, negativa — del 1987 che è stato, nel periodo recente della storia italiana, l'anno di minor governo dell'economia nazionale da parte dello Stato e del settore pubblico.

Per queste ragioni, noi socialisti compiremo uno sforzo per arrivare rapidamente e nei tempi previsti all'approvazione della legge finanziaria. Siamo pronti a discutere di tutto ciò che può servire non a migliorarla (questo, ripeto, è un discorso un po' astratto, perché dopo quattro mesi l'impostazione di fondo non può che restare quella e deve essere difesa in quanto tale) ma a «ripulirla», a renderla più chiara e ad arricchirla. Su questo vi è una nostra disponibilità.

Tuttavia, giunti al punto in cui siamo, intendiamo difendere il suo nocciolo so-

stanziale. Riteniamo di poterlo fare a testa alta perché individuiamo in esso un fatto positivo, che forse non risolve tutti i problemi ma certo ci mette in condizione — se vi è la volontà — di cominciare, dal giorno dopo, ad affrontare le questioni di medio e lungo periodo.

Se accadesse qualcosa di diverso, se cioè questa legge finanziaria venisse — in una situazione di grave ritardo come quella in cui siamo — distorta, modificata parzialmente e resa squilibrata o sbilanciata, ciò non aiuterebbe nessuno; rappresenterebbe, anzi una magra soddisfazione per una opposizione che pensasse di aver trovato in tal modo una risposta alle proprie critiche. Tutto ciò costituirebbe, infine, un grande problema per questo o per qualsivoglia Governo del futuro, che si troverebbe di fronte a questioni ancora maggiori; significherebbe aver usato ancora una volta in modo assai poco utile e produttivo la grande quantità di tempo e di energie che il Parlamento — e la Camera dei deputati in particolare — ha dedicato a questi problemi.

Concludo dicendo che, visto che non possiamo illuderci che l'esperienza del passato non si ripeta, e il Governo non può nascondersi dietro una foglia di fico, sgravandosi la coscienza in merito ai problemi più generali con la presentazione dei cosiddetti provvedimenti di accompagnamento, che, nelle condizioni date, rischiano di fare la fine dei provvedimenti di accompagnamento di un anno fa o di due anni fa. Credo che, terminato l'iter della legge finanziaria il più rapidamente possibile e lasciando quest'ultima, per quanto possibile, così come è, varrebbe semmai la pena, dopo averne discusso tra di noi in Parlamento e dopo averne discusso con il Governo, scegliendo una scala di priorità e decidendo realisticamente di fare quello che possiamo tecnicamente e concretamente fare, di affrontare almeno alcuni dei problemi che lo stesso Governo ha posto al Parlamento con i provvedimenti di accompagnamento. Faccio questa proposta perché non vorrei che succedesse, anche nel 1988, quello che è accaduto nel 1987 e nel

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

1986, cioè, che l'anno finisca non solo senza essere riusciti ad approvare uno di questi provvedimenti, ma anche senza neppure aver cominciato ad esaminarne qualcuno.

Nel corso della discussione sul merito degli articoli, cercheremo di dare qualche indicazione su quelle che, secondo noi, sono le priorità; difenderemo taluni articoli o talune norme introdotte nella finanziaria proprio in questa logica, nella logica di non lasciar passare il 1988 senza esaminare tale questione.

Se tenteremo di fare una discussione concreta e costruttiva nei giorni in cui saremo costretti, in maniera abbastanza frustrante, a rimanere qui per ore per partecipare a migliaia di votazioni, forse riusciremo ad usare in modo produttivo anche queste giornate; riusciremo, quindi, a creare condizioni migliori che (nel rispetto delle posizioni e rimanendo fermo il principio in base al quale ciascuno può affermare l'impostazione che ritiene migliore) siano tali da permetterci in seguito, nelle prossime settimane e nei prossimi mesi, di adempiere meglio al nostro dovere di struttura decisiva in una realtà democratica come quella del nostro paese (*Applausi dei deputati del gruppo del PSI*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Rubinacci. Ne ha facoltà.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
VITO LATTANZIO**

GIUSEPPE RUBINACCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro del tesoro, dopo quattro edizioni e dopo un ulteriore tentativo di manipolazione governativa (andato a vuoto, per fortuna!) arriva in aula la legge finanziaria 1988, la cui caotica gestazione è passata tra contorcimenti, ripensamenti e pentimenti, tagli ed aggiunte, in un convulso disordine, tale da superare ogni precedente primato e ogni più pessimistica previsione di sballo. Per pura notazione da mandare a futura memoria, ono-

revole De Michelis (anche noi «mandiamo a futura memoria»), rileviamo le strane innovazioni procedurali e sostanziali che hanno caratterizzato fino ad ora l'iter legislativo di questo singolare ed atipico strumento di potere.

In primo luogo, l'assenza di un organico disegno del Governo ha provocato ben quattro diverse scritture del disegno di legge, senza alcuna considerazione per quella relazione programmatica e previsionale che è il presupposto della manovra di bilancio che si sostanzia nella cosiddetta legge finanziaria.

In secondo luogo, vi è stato il consolidamento dell'inconcepibile doppio binario di una norma che è già legge, perché promulgata con una decretazione d'urgenza e, al tempo stesso, continua ad essere discussa dal Parlamento come progetto di legge.

In terzo luogo, si è avuta l'innovazione procedurale in base alla quale decreti-legge già bocciati, o norme male accette al Parlamento, vengono discussi da improvvisati e informali comitati ristretti per divenire atti di imperio, purché vi sia il consenso dei gruppi dell'arco costituzionale, così che, violando la Costituzione, l'iniziativa legislativa del Governo viene, di fatto, trasferita ad altri organi.

In quarto luogo, richiamo l'attenzione sulla istituzione di una nuova categoria di imposte, i «tributi verdi sul nocivo». Se un'attività o un bene sono dannosi all'uomo, non è che questo Stato ne vieta l'uso: ne profitta invece per fare ulteriore incetta di denaro; come a dire che *pecunia non olet*.

Questo è il vostro «Stato sociale», onorevole ministro del tesoro! Forse chi, per combattere l'uso delle droghe, ne auspicava il libero commercio ha commesso l'errore di non proporre il monopolio fiscale!

Il quinto punto ha riguardo alla presunzione che la legge finanziaria possa cancellare, di fatto e di diritto, la funzione di iniziativa legislativa garantita dall'articolo 71 della Costituzione ad ogni componente del Parlamento e delegata

dalla legge costituzionale anche ad altri organi.

Questo è un modesto elenco di innovazioni e di modifiche, ma è già sufficiente per delineare il progetto partitocratico di revisione costituzionale.

Non si meravigliano, dunque, né si straccino le purpuree vesti coloro che nel Palazzo, dopo dieci anni di ignominiose farse, vengono oggi a dirci che è ora di abrogare la legge n. 468 che ha fissato le nuove regole della gestione finanziaria dello Stato! Sono sette anni che noi del Movimento sociale italiano-destra nazionale abbiamo denunciato i perversi effetti di questa legge che, con il pretesto di correggere gli squilibri finanziari, viene invece usata come grimaldello per eludere i vincoli imposti dall'articolo 81 della Costituzione.

Lo stralcio e l'ammortamento dei debiti delle spese correnti, il loro rimborso con l'accensione di nuovi prestiti, secondo i principi del primo bancarottiere del regime (Giuffré, tanto per intenderci), l'istituzione nel bilancio di risultanze differenziali per segmentare il disavanzo effettivo ed eludere la copertura reale della spesa corrente, il vincolo del fabbisogno di cassa introdotto come raccordo tra la politica di bilancio e quella monetaria, che ha invece generato anomalie strutturali che l'arguto senatore Carollo, alcuni anni fa (certamente lo ricorderanno coloro che sono abituati a leggere le relazioni che accompagnano i documenti finanziari), definì «malizie contabili» e che dettero poi luogo a quelle regolazioni contabili che non sono altro, onorevoli colleghi, onorevole relatore Aiardi, signor ministro del tesoro, che condoni relativi e violazioni di norme penali per pagamenti operati fuori bilancio, ebbene tutto ciò ha fatto della legge finanziaria il momento delle grandi, oscure ed incomprensibili transazioni, nelle quali si fanno valere gli interessi dei gruppi e dei singoli ma non certo quelli della comunità nazionale.

A questo quadro di miseria politica e morale, cui fanno significativo contorno le pietose e desolanti relazioni della maggioranza, che evidenziano, più che pi-

grizia mentale, la rassegnata convinzione che ormai nessuno può mettere ordine nei conti dello Stato, si aggiunge l'incapacità di una manovra economica e finanziaria che sostanzialmente si riduce ad una incetta di denaro da prestiti e da entrate fiscali, contributive e tariffarie, mirata a sorreggere una clientelare e mafiosa struttura del consenso elettorale, il cui costo cresce in progressione geometrica.

Divengono di conseguenza irrilevanti, per questa consorteria politica, i problemi reali del paese: il controllo della spesa pubblica, con la riduzione delle spese correnti e dell'abnorme debito pubblico; la ridotta competitività del nostro apparato produttivo, con i negativi riflessi sulla bilancia commerciale, in uno scenario stagnante, se non regressivo, dell'economia mondiale; i tre milioni di disoccupati ed il degrado e l'arretratezza dei servizi pubblici, in una fase di planetaria ed accelerata innovazione tecnologica, che aggravano ulteriormente i problemi sociali ed economici della nazione.

La dimensione di questa politica ha due indicatori significativi ed oggettivi: l'ammontare del debito pubblico ed il livello del prelievo fiscale. Alle nostre ripetute e dettagliate richieste, avanzate sin dallo scorso settembre per conoscere l'entità del debito di tutto il settore pubblico, nessuna risposta è stata data (e sottolineo nessuna), tanto da farci pensare che lo stesso ministro del tesoro non ne conosca la consistenza o quanto meno non voglia dare risposte al Parlamento. E noi, onorevole ministro, onorevoli colleghi, onorevole relatore, ne abbiamo stimato l'ammontare al 31 dicembre 1987: per il settore statale 949 mila miliardi di lire; per il settore pubblico non statale (che gode del privilegio della garanzia del tesoro) 226 mila miliardi di lire, per un totale complessivo di un milione e 175 mila miliardi. Tale debito è pari al 120 per cento del PIL, rivalutato dall'ISTAT, e al 150 per cento del reddito nazionale netto al costo dei fattori, che corrisponde alla somma di tutti i redditi prodotti in Italia al netto delle imposte indirette e degli ammortamenti.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

menti (e sarebbe opportuno che ci abituassimo a calcolare tutto sul reddito nazionale netto e non sul prodotto interno lordo, che falsifica la realtà). In parole povere, per restituire i debiti contratti dall'attuale classe politica, il popolo italiano dovrebbe lavorare un anno e mezzo senza consumare nulla!

Sul versante delle entrate tributarie, i recentissimi dati ufficiali, aggiornati al novembre 1987, riportano un ammontare di 203.205 miliardi di lire, con una prudente proiezione, al 31 dicembre 1987, di 233.205 miliardi di lire, superiore di ben 27 mila miliardi alle previsioni assestate del giugno 1987, compresi i 3 mila miliardi della stangata di agosto. Tutto ciò dimostra non solo quanto fosse corretta e giustificata la nostra opposizione contro tale provvedimento, ma anche quanto siano inattendibili le previsioni, le proiezioni ed i dati a suo tempo forniti dal Governo.

È una situazione che ci allarma, per le sussultorie procedure e le strampalate decisioni adottate in questa sessione di bilancio, soprattutto per la girandola di tributi sollecitati sino all'ultima ora dal tesoro, senza alcuna possibilità di verificare gli effetti del loro impatto sull'economia della nazione e nelle tasche dei cittadini.

Questa «fiscomania» è stata rilevata dallo stesso ministro del tesoro, quando si è compiaciuto che, nonostante le maggiori previsioni di spesa, i saldi della legge finanziaria siano inferiori a quelli determinati dal Senato.

Denunciamo che la verità su questi ed ulteriori sacrifici, che per il solo 1988 graveranno sul popolo italiano per oltre 20 mila miliardi di lire (senza contare il drenaggio fiscale per il 20 per cento dell'IRPEF ed un maggiore indebitamento netto del tesoro per altri 200 mila miliardi), non viene dichiarata con onestà né dal Palazzo né dai *mass media* né dalla stragrande maggioranza della cosiddetta stampa indipendente, compreso *Il Sole-24 ore*.

Eppure, da diversi anni noi del Movimento sociale italiano abbiamo proposto

per la nuova società italiana un nuovo sistema fiscale, più equo ed efficiente, rispettoso del principio costituzionale secondo il quale ogni cittadino deve partecipare alle spese secondo la propria capacità contributiva, e fondato sulla trasparenza, la semplicità e la chiarezza delle norme tributarie, sull'onesto e tollerabile livello delle aliquote, sulla considerazione delle necessità del contribuente e della sua famiglia, sulla radicale ristrutturazione e sull'ammodernamento dell'amministrazione finanziaria. Un sistema fiscale che renda cioè credibile e possibile un corretto rapporto tra Stato e cittadino.

Di fronte a queste e ad altre richieste del Governo di inasprimenti fiscali e contributivi abbiamo proposto, onorevoli colleghi, come emendamenti a questa legge finanziaria, alcuni articoli delle nostre proposte di legge, tesi a ridurre almeno l'abnorme cuneo fiscale esistente tra costo del lavoro e reddito spendibile del lavoratore, di cui daremo la più ampia illustrazione nel corso della discussione dell'articolato.

Non ha alcuna importanza (ci teniamo a sottolinearlo) con l'apporto di chi riusciremo a conseguire l'approvazione dei nostri o degli altrui emendamenti. L'importante è che essi siano mirati a ridurre la pressione fiscale ormai intollerabile ed insopportabile!

Ragioni di giustizia, di equità e di libertà per il popolo italiano impongono il superamento di qualunque barriera ideologica e partitica. Questo, onorevoli colleghi, è il nostro auspicio ed il nostro impegno per questa battaglia, su questa legge iniqua ed ingiustificata, che è chiamata legge finanziaria (*Applausi a destra — Congratulazioni!*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Carrus. Ne ha facoltà.

NINO CARRUS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, la documentata relazione del collega Aiardi e gli interventi dei colleghi Coloni e Grippo mi consentono di fare poche e sintetiche considerazioni sugli strumenti di formazione

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

delle decisioni di bilancio per il 1988, nonché sulla manovra economica evidenziata dai saldi registrati. Vorrei però fare alcune dettagliate considerazioni sulla questione degli investimenti e del debito pubblico, rimandando agli interventi dei colleghi del mio gruppo il giudizio sulla manovra generale contenuta nella legge finanziaria.

Quest'anno, come si è notato fin dall'avvio delle procedure di bilancio, abbiamo registrato una particolare difficoltà: le elezioni politiche hanno infatti causato il salto di un passaggio che nella sessione di bilancio dello scorso anno fu compiuto. Mi riferisco all'esame di quel documento di programmazione finanziaria che definiva le macrovariabili finanziarie ed affidava perciò al Governo uno strumento più solido che non quello di una continua invenzione di tutti gli obiettivi di politica finanziaria.

Le difficoltà inerenti alle procedure di bilancio non sono un fatto esclusivo del nostro paese; le procedure di bilancio sono particolarmente complesse in tutte le democrazie parlamentari. Chi segue, anche marginalmente, ciò che accade in esse sa come le procedure di formazione delle decisioni di bilancio siano particolarmente difficili e come gravi su di esse il problema della dialettica tra i diversi poteri. Lo stesso dibattito che si svolge in questo momento negli Stati Uniti per la formazione delle decisioni di bilancio, la dialettica tra poteri presidenziali e poteri parlamentari, dimostra che le difficoltà delle procedure sono comuni a tutte le democrazie parlamentari.

Ciò ci induce ad affermare che una nuova impostazione di tali procedure rappresenta un punto di snodo delle riforme istituzionali. Non è vero che le riforme devono essere affrontate cominciando dalle questioni più difficili e nevralgiche attinenti all'ordinamento. Riforma istituzionale importante è anche quella di regolamentare le procedure attraverso le quali la politica economica si traduce in atti di Governo, in fatti che hanno una ricaduta sull'economia.

Proprio per questo il nostro gruppo è

disponibile ad affrontare, in sede di revisione dei regolamenti parlamentari, le procedure di bilancio. Lo abbiamo dimostrato anche durante l'esame in Commissione della legge finanziaria, soprattutto dei suoi primi tre articoli e rispetto alle modifiche introdotte dal Senato. Siamo comunque disponibili, lo ripeto, ad agevolare la revisione dei regolamenti parlamentari in ordine alle procedure di bilancio, nonché ad iniziare, subito dopo la sessione di bilancio, una profonda revisione della legge n. 468, cioè della norma fondamentale di attuazione del dettato costituzionale in materia.

Siamo inoltre disponibili ad affrontare un esame critico della portata dell'articolo 81 della Costituzione, relativo alla copertura finanziaria delle leggi. Tale articolo nulla dice in ordine al finanziamento attraverso il ricorso al mercato, cioè sul debito e sui limiti che si devono porre rispetto all'indebitamento. Ripeto che su questo terreno la nostra disponibilità è totale, a cominciare dalla revisione dei regolamenti parlamentari e della legge n. 468, per finire alla revisione critica dell'articolo 81, considerati i problemi posti dalla crisi fiscale dello Stato.

Ipotizziamo — come abbiamo affermato fornendo il nostro contributo alla formulazione del disegno di legge finanziaria — tre diversi livelli di atti di bilancio. Il primo è, secondo noi, quello del documento di programmazione finanziaria, che deve essere lo strumento che lega gli obiettivi di politica economica del Governo ai documenti di bilancio. Noi non possiamo immaginare una politica economica priva di un raccordo con la politica di bilancio e questo deve essere realizzato attraverso uno strumento qual è il documento di programmazione finanziaria, atto di indirizzo del Parlamento, che dia al Governo il terreno sicuro sul quale deve muoversi.

Il secondo livello è per noi rappresentato da una legge finanziaria ricondotta al suo contenuto proprio, che sia fatto di limiti, di saldi e di tabelle, e che non invada impropriamente il campo della legislazione di settore.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

In terzo luogo pensiamo a provvedimenti collegati, previsti per legge, che non determinino ciò che è accaduto in sede di esame di questo disegno di legge finanziaria, cioè l'invadenza di una potestà legislativa impropria rispetto ad organi parlamentari quali sono le Commissioni di merito.

In sede di Commissione bilancio il collega Garavini è tornato spesso su questo aspetto: noi concordiamo sulla sua diagnosi e sulla necessità che non venga stravolto l'equilibrio dei soggetti titolari della formazione delle decisioni parlamentari. E concordiamo altresì sul fatto che l'articolazione sperimentale, condotta sulla base degli atti di indirizzo del 1986, possa essere un buon terreno di inizio. Concordiamo infine con quanto questa mattina affermava il collega Bassanini, con riferimento alle modifiche da apportare alla legge n. 468.

Vogliamo manifestare la nostra totale disponibilità ad iniziare, a riflettere su tali questioni meno estemporaneamente all'indomani della fine di questa sessione di bilancio.

Nel testo della legge in esame, da noi integrato rispetto a quello pervenutoci dal Senato, abbiamo adombrato la costituzione di un ufficio. E qui ci affidiamo alla sensibilità del Presidente di turno affinché ricordi, presso l'Ufficio di Presidenza di questo ramo del Parlamento, la necessità di una sede parlamentare di controllo del bilancio.

Signor Presidente, affido a lei, Presidente di turno della Assemblea, questa riflessione: non c'è Parlamento, tra i paesi a democrazia parlamentare, che non abbia un ufficio di controllo, in posizione di alterità rispetto ai poteri di informazione dell'esecutivo, in modo da porre in grado il Parlamento di esprimere giudizi sicuri e sereni, e non orientati dal Governo, sulle grandi manovre della finanza pubblica.

Vi è quindi la necessità di un ufficio parlamentare del bilancio, secondo le norme che i regolamenti delle Camere stabiliranno. Tale elemento è emerso con forza in questa sessione di bilancio: se in

altre occasioni avrebbe potuto trattarsi di un lusso, in questa occasione se ne è avvertita la necessità; abbiamo tutti sentito la mancanza di un'istanza parlamentare di controllo delle informazioni relative alle manovre previste dal disegno di legge finanziaria.

Detto questo, che integra soltanto...

PRESIDENTE. Onorevole Carrus, scusi se la interrompo ma, poiché lei ha fatto giustamente riferimento al cosiddetto ufficio del bilancio, di cui da tempo parliamo in quest'aula e fuori di essa, gradirei molto sapere — in via ufficiale o in via personale, come lei ritiene più utile — chi si opponga alla costituzione di questo ufficio parlamentare...

FRANCO PIRO. Sarà Bassanini, che l'ha proposto!

PRESIDENTE. ... perché, per la verità, sembrerebbe che tutti, in quest'aula ed in quella del Senato, siano d'accordo in merito; eppure se ne attende da anni la costituzione.

Siccome lei è persona molto attenta, forse sarà utile che, interpretando anche il pensiero dei colleghi, ci riferisca in via breve su questo tema.

NINO CARRUS. Presidente, io non riesco a svelare questo mistero. Anche se si leggono gli atti della Commissione bilancio della IX legislatura, durante la quale abbiamo parlato della riforma della legge n. 468 ed anche di questo problema, per la verità è difficile individuare chi si opponga a tale soluzione.

PRESIDENTE. Il Presidente di turno, cui lei ha fatto riferimento e che pure si è occupato di tali problemi, non riesce a trovare il bandolo della matassa. Spero che lei e gli altri colleghi presenti vogliano aiutarlo in merito (*Si ride*).

FRANCO BASSANINI. La Presidenza della Camera, se vuole, lo può istituire.

PRESIDENTE. Certo, ma lei mi insegna

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

che si tratta di un problema che non può riguardare soltanto un ramo del Parlamento. È una questione che abbiamo sempre esaminato in sede intercamerale, almeno finché sussisterà il bicameralismo.

FRANCO BASSANINI. Allora, se deve essere bicamerale, occorre che una norma di legge lo istituisca.

PRESIDENTE. L'importante, credo, è che ci siamo capiti fra «addetti ai lavori».

NINO CARRUS. Presidente, la ringrazio per l'attenzione rivolta a questo problema. Posso solo esprimerle tale necessità. In questa sessione di bilancio, infatti, abbiamo sentito la mancanza di un tale organo.

Dirò ora qualcosa, ad integrazione di quanto detto dai colleghi Aiardi e Coloni, a proposito dei saldi derivanti dalla manovra. Essi, così come sono stati definiti dal Governo, e successivamente dal Senato, non sono stati stravolti da questo ramo del Parlamento.

Dico ciò perché si è qui molto parlato dell'anomalia della procedura di bilancio. Quello che è certo, se si leggono gli atti, è che la Camera non ha stravolto la sostanza della manovra complessiva del Governo in materia di finanza pubblica. Il disavanzo, le grandi variabili macrofinanziarie, il ricorso al mercato, l'indebitamento, sono stati mantenuti entro i limiti rigorosamente fissati dal Governo e avallati dal voto del Senato.

Nell'ambito di questo quadro ci siamo mossi e — come dirò in seguito — abbiamo apportato qualche miglioramento, probabilmente (lo dico con grande serenità) anche qualche peggioramento, determinato dal fatto che una legge finanziaria *omnibus* non può che costituire una tentazione, una istigazione a derogare da quel rigore che dovrebbe sussistere quando si legifera.

Abbiamo notato, però, una carenza nella originaria manovra del Governo e nel testo votato dal Parlamento: secondo

me, nel momento in cui il Governo ha deciso di apportare significative modificazioni al testo originario della legge finanziaria, a seguito anche di quanto stava avvenendo nei mercati finanziari mondiali, vi è stata una scarsa preoccupazione per il pericolo di una recessione nel nostro paese e in generale nel mondo industrializzato. Tale pericolo è assolutamente grave, non tanto perché se ne avvertano segni in termini quantitativi, quanto perché in tutti i paesi del mondo industrializzato si registra una rischiosa corsa verso strumenti di protezionismo e di tutela delle industrie locali. Ciò fa prevedere una diminuzione netta degli scambi mondiali, quindi una pericolosa diminuzione delle possibilità di espansione dell'economia. Tutti gli osservatori, anche i più neutri e indipendenti, prevedono che nel 1988 vi sarà una riduzione del volume degli scambi mondiali. Questo non potrà che ripercuotersi sulla crescita di tutti i paesi industrializzati, comportando un pericoloso processo di rallentamento di tale crescita.

Nel nostro paese, in particolare, abbiamo la sensazione che si possa verificare una recessione.

Come rispondere, anche in termini di politica di bilancio, a questo pericolo? Sono convinto che l'unico modo sia quello di puntare sullo stimolo della domanda interna. I tre principali paesi industrializzati del mondo occidentale (gli Stati Uniti d'America, la Germania federale e il Giappone) hanno impostato per il 1988 delle politiche di bilancio che puntano sugli stimoli della domanda interna.

Il ministro del bilancio, che è un attento osservatore di tali processi in quanto è stato anche ministro degli esteri e li ha seguiti in sedi autorevoli, sa che, per esempio, la svolta della politica economica del Giappone è fondata su uno stimolo della domanda e degli investimenti interni quale mai si era riscontrato in quel paese negli ultimi dieci anni. Il compromesso raggiunto tra presidenza e parlamento degli Stati Uniti sul taglio del deficit corrente è fondato sulla contro-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

partita di azioni legislative per lo stimolo della domanda interna.

Abbiamo quindi ritenuto necessaria una manovra degli investimenti pubblici più espansiva di quella che si poteva ricavare dalla lettura degli atti di bilancio. Abbiamo considerato che fosse necessario aumentare la capacità di espansione che la legge finanziaria dello scorso anno aveva affidato alla domanda pubblica, e abbiamo in qualche modo corretto la manovra compressiva che sembrava emergere dal testo pervenutoci dal Senato.

Da tale punto di vista, abbiamo recepito la posizione delle organizzazioni sindacali: l'audizione della CGIL, della CISL e della UIL nella Commissione bilancio non è stata formale. Abbiamo anche recepito ed avvertito la preoccupazione del Governo, trovandolo disponibile a venire incontro a questa manovra. Inoltre, abbiamo apprezzato la disponibilità dell'opposizione a rendere più espansiva la manovra sugli investimenti. Vi è stato da parte nostra anche un tentativo di rendere meno iniqua la legge finanziaria nei confronti dei ceti o delle classi che devono pagare il prezzo della crisi.

Il compito ingrato di ridisegnare il carico dello Stato sociale, di fronte alla crisi fiscale e alla necessità di contenere il terribile disavanzo della finanza pubblica, comporta un'equa distribuzione dei costi della crisi. Per esempio, quando si è prevista nel fondo globale una somma consistente (400 miliardi per ciascuno degli esercizi del triennio) al fine di venire incontro ai ceti più deboli in termini di reddito; quando è stata accettata la proposta delle organizzazioni sindacali di rivedere l'indennità di disoccupazione o quella di ridisegnare il carico degli assegni familiari, si è compiuto uno sforzo, pur nell'ambito del quadro delle compatibilità globali, per rendere la legge finanziaria meno iniqua rispetto al disegno originario.

Ci siamo anche sforzati di trovare alcuni sbocchi significativi con riferimento all'occupazione, in particolare di quella giovanile e nel Mezzogiorno. Nei confronti degli investimenti la Camera —

dobbiamo dirlo con assoluta chiarezza — ha concepito un disegno più espansivo rispetto a quello del Senato, ritenendo che una compressione della domanda interna, nel momento in cui si avvertono intensamente le avvisaglie di un ciclo depressivo, non fosse la strada giusta. La Camera ha ritenuto più giusto imboccare la strada di una espansione della spesa pubblica.

I tentativi di rendere più operativa e di accelerare la spesa pubblica nel Mezzogiorno, negli investimenti delle grandi infrastrutture, rientra in questo disegno. Non si tratta quindi di un assalto alla diligenza, né di poco senso di responsabilità, ma del tentativo di accelerare i tempi, rispetto ad una amministrazione che è capace di imprimere dinamismo più alle spese correnti che non a quelle di investimento. Ciò, inoltre, testimonia la chiara coscienza che bisogna espandere la domanda pubblica, soprattutto nel settore degli investimenti.

Detto questo, signor Presidente, vorrei svolgere qualche considerazione sul debito pubblico; ed è l'ultima parte del mio intervento.

Credo, signor ministro del tesoro, che quello del debito pubblico sia un problema che ci deve trovare attenti e sensibili. Siamo giunti ad un livello di guardia tale per cui non è un qualsiasi problema della finanza pubblica, ma la vera variabile impazzita del nostro sistema, per la consistenza che ha raggiunto. Non c'è nessun paese del mondo industrializzato che abbia un rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo uguale al nostro. Tale rapporto in Italia, infatti, si aggira intorno al doppio. In Giappone riscontriamo un valore medio, mentre il rapporto tra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo nella media dei paesi dell'OCSE è di circa la metà.

Ma proprio per il tentativo di governare il debito pubblico con strumenti congiunturali e non strutturali, ci troviamo di fronte ad un problema serio nel 1988, le cui prime battute sono state di soddisfazione — ritengo — per il ministro del tesoro. Secondo i dati ufficiali del Mini-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

stero del tesoro, nel 1988 dobbiamo rinnovare 350 mila miliardi di titoli del debito pubblico, pari a circa il 50 per cento del totale del debito pubblico.

Sono convinto che la stima del Ministero del tesoro, contenuta nei documenti ufficiali (non so se il ministro del tesoro sia di questa opinione), sia sottovalutata e che lei, signor ministro, sarà costretto a rinnovare titoli del debito pubblico per più di 350 mila miliardi. Almeno dalle prime battute ritengo che non meno di 40 mila miliardi al mese debba essere il volume dei titoli sostituiti nel 1988, in una situazione in cui, signor ministro, lei ha poco spazio di decisione rispetto al controllo dei tassi di interesse.

Per lei, il tasso di interesse sui titoli del debito pubblico non è una variabile indipendente, è una variabile dipendente, non soltanto dai condizionamenti dei mercati finanziari internazionali, ma soprattutto da altri obiettivi di politica economica, quali, ad esempio, quelli di mantenere il tasso di cambio entro certi limiti e la crescita della massa monetaria entro determinati termini. Quindi, riepilogando, ci troviamo di fronte ad alcuni punti che non possiamo sottovalutare, quali la consistenza del debito pubblico, il rinnovo dello stesso nel 1988, l'aumento degli oneri negli anni 1988-1989 e l'aleatorietà dei tassi nominali.

Non dobbiamo dimenticare, infatti, che la possibilità di spostare il tasso nominale di un solo punto incide sul bilancio dello Stato per una somma pari a 5 mila miliardi in più o in meno. Siamo di fronte, quindi, ad una situazione nella quale il ministro del tesoro ha davanti a sé uno dei più gravi dilemmi della sua gestione.

Certo, il ministro è stato agevolato nelle prime battute del 1988 dalla facilità di collocamento dei titoli in scadenza; dobbiamo però ancora una volta ringraziare la *felix culpa* del crollo dei valori mobiliari sulle borse mondiali di questo autunno, che ha creato spazi non immaginabili se il corso degli altri valori mobiliari avesse continuato secondo il *trend*, interrotto, ripeto, con il crollo delle borse dei

paesi industrializzati. Ancora una volta un fatto negativo ha finito per essere una condizione positiva per i primi collocamenti di titoli.

L'obiettivo di rendere stabili, di indicizzare i tassi reali di rendimento dei titoli del debito pubblico è oggettivamente contrastante con la flessibilità che deve avere la banca centrale nella manovra dei tassi a breve, quando si manifesta, ad esempio, la necessità di governare il cambio o la stabilità della moneta. E ciò è ancora più difficile in presenza di un processo di accelerazione della libera circolazione dei capitali che rende molto più volatili quelli del nostro paese rispetto al mercato internazionale, ove si pensasse di governare la spesa per interessi soltanto con il livello dei tassi. Questo processo è destinato ad accentuarsi di qui al 1992; avremo, cioè, tassi di interesse sempre meno disposti ad ubbidire alla volontà politica del tesoro.

La difficoltà di gestire il debito pubblico — e concludo signor Presidente — attraverso gli strumenti tradizionali è data, oltre che dai tassi, anche dal governo del ciclo vitale dei titoli del debito, dalla razionalizzazione del collocamento presso gli investitori istituzionali e dall'organizzazione dei mercati erratici, per i quali il tesoro ha pur fatto passi in avanti significativi.

Devo esprimere un apprezzamento per un documento che in questa sessione di bilancio non è stato citato e che è quello relativo al riordinamento del mercato secondario dei titoli pubblici, che contribuisce tutto sommato a rendere più efficiente ed efficace uno strumento tradizionale.

Ritengo, signor ministro, che sia venuto il momento di pensare seriamente e criticamente alle misure attraverso le quali si può incidere sullo stock del debito. Sappiamo di essere giunti ad un punto in cui la sostenibilità del debito pubblico è un problema serio, analogo a quello che negli anni scorsi veniva indicato come riduzione del disavanzo primario.

La sostenibilità del debito deve essere posta, ormai, come un problema ben più importante della riduzione e dello stesso

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

azzeramento del *deficit* primario. Infatti, se il gettito fiscale o il finanziamento ottenuto con base monetaria non coprono completamente e integralmente le spese del bilancio dello Stato (come si riscontra in questo bilancio), il rapporto tra debito e prodotto interno lordo può migliorare soltanto se i tassi di interesse reale sono inferiori al tasso di crescita dell'economia.

Abbiamo detto poc'anzi che ciò non può essere; quindi, ci troviamo di fronte ad una situazione in cui il rapporto tra *stock* di debito e prodotto interno lordo non può che peggiorare, creando un processo di avvitamento dello stesso debito pubblico.

Come cercare di risolvere questo problema? Noi vediamo solo due strade — e ho concluso, signor Presidente — che sottopongo alla riflessione dei colleghi. La prima è quella che viene suggerita in qualche modo dalla relazione Cassese sui beni patrimoniali e demaniali dello Stato e consiste nella alienazione di tali beni, finalizzata a costituire un fondo destinato all'ammortamento dello *stock* del debito pubblico.

Per quanto riguarda la seconda strada da percorrere (su cui non intendo dilungarmi, rimandando i colleghi alle conclusioni della relazione Cassese), osservo che l'unica giustificazione morale — e mi fa piacere che sia presente in quest'aula il ministro delle finanze, onorevole Gava — di una imposta patrimoniale è quella di essere una imposta patrimoniale di scopo, destinata cioè ad abbattere lo *stock* del debito pubblico. È questo l'unico modo per non scaricare sulle generazioni future oneri impropri rispetto alle spese che sosteniamo oggi. La questione di carico intergenerazionale delle spese che paghiamo oggi è fondamentale, per cui una patrimoniale di scopo, per diminuire lo *stock* del debito pubblico, e quindi incidere anche sulla spesa per interessi, è l'unica giustificazione morale — a mio parere — che si possa dare.

Dato che il tempo a mia disposizione è terminato, signor Presidente, non aggiungo altro, anche perché probabil-

mente avremo altre occasioni e non l'effimera e tormentata sessione di bilancio (così carica di oneri impropri e di materie che non dovrebbero essere discusse) per tornare ad affrontare tale questione. Quello che posso dire, a nome del gruppo della democrazia cristiana, è che abbiamo la fondata speranza che anche le esperienze negative, maturate durante questa sessione di bilancio, possano servire per avviare, non appena essa sarà conclusa, una riflessione seria, meno legata ai tempi drammaticamente brevi dell'approvazione dei documenti finanziari (ed un po' più distesa), in grado di fornire non soltanto rispetto alle procedure regolamentari ma anche alla modifica della legge di bilancio, un contributo meno effimero, che entri nei contenuti e che non sia caricato dalla *vis polemica* che ha caratterizzato la discussione in corso (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Luigi d'Amato. Ne ha facoltà.

LUIGI D'AMATO. Signor Presidente, signori del Governo, quella di cui ci stiamo occupando si chiama legge finanziaria *omnibus* — mi sembra la definizione più corretta — perché ricorda i tram di una volta, una diligenza sulla quale ciascuno poteva salire. Infatti, tutti gli interessi più o meno costituiti premono per essere valorizzati dalla legge. Una legge, però, che era stata ideata non certo per diventare quello che poi è diventata. Semmai il fine era opposto: dar vita ad una legge organica, che avrebbe dovuto difendere il bilancio dello Stato dall'assalto di tutti i divoratori, di tutte le cavallette, di tutti gli eserciti di termiti.

È diventata, invece, proprio per essere legge *omnibus*, uno strumento di potere nelle mani dei partiti della maggioranza, e non solo del Governo, come si usa dire con un eufemismo. È diventata anche una legge antipopolare, perché non ha accolto mai una sola istanza proveniente dal basso, com'è possibile constatare leggendo — così come ho fatto io

— una per una le varie leggi finanziarie di questi anni. Si è sempre preoccupata di mantenere un certo equilibrio di bilancio intorno ai tetti, prefissati a 100 mila o 135 o 110 o 108 o 90 mila miliardi. I tetti poi saltano e «chi si è visto si è visto»!

Non c'è, quindi, onorevole Macciotta, la possibilità di contenere la spesa. La legge finanziaria non è affatto servita a questo scopo, perché tutti riescono ad assaltarla, senza soddisfare mai, lo ripeto, le istanze popolari. In sostanza, si tratta di una legge che non crea un buon equilibrio di bilancio, perché con la finzione dei tetti consente di sfondare qualsiasi vincolo precostituito e non rispetta le esigenze popolari.

Ecco il punto chiave sul quale occorre riflettere; il Governo, però, non ha nessuna voglia di farlo. Lo stesso ministro del tesoro guarda alla legge con il distacco un po' snobistico del «giovin signore» di antica memoria, perché gli dà quasi fastidio. Certo, dà fastidio anche a noi, ma è pur sempre una legge. Dà fastidio per come viene concepita e perché, per esempio, non recepisce le istanze dei pensionati, una rappresentanza dei quali è in questo momento in piazza Montecitorio a manifestare per la perequazione e per vedere realizzati altri loro sacrosanti diritti. Esistono pensioni da fame, pensioni minime con le quali non si assicura neppure il minimo vitale: questa è la verità! La legge finanziaria non considera questi problemi, non ne tiene conto, come se si trattasse solo di un pianto greco di certe categorie.

Ieri sera, nell'auletta dei gruppi parlamentari si è discusso di Mediobanca: la legge finanziaria non se ne occupa, perché nel bilancio dello Stato non è previsto alcun movimento di denaro che riguardi Mediobanca. Tuttavia dobbiamo chiederci come sia arrivata Mediobanca ad essere quello che è, come sia arrivato l'IRI ad essere quello che è, come siano arrivate le tre banche di interesse nazionale ad essere quello che sono: hanno usato i soldi dei contribuenti! Si tratta di risorse ormai uscite dal bilancio e gestite

dai padroni del vapore, privati e pubblici!

Di tutto questo non vi è traccia nella legge finanziaria; ve ne è, invece, del rifiuto di accogliere le istanze dei lavoratori e dei pensionati! Quando si assiste all'aumento dell'uno per cento delle mercedi o delle pensioni, si alzano al cielo grida, pianti e urla perché i lavoratori hanno osato avanzare rivendicazioni.

Centinaia di miliardi vengono scambiati in un giro tumultuoso, passando da una mano all'altra ed arricchendo decine di persone con profitti vertiginosi. Ma di tutti questi miliardi non vi è traccia nella legge finanziaria! Per questo ribadiamo che si tratta di uno strumento che non fu varato...

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi prego di consentire all'onorevole d'Amato di svolgere il suo intervento. Prosegua pure, onorevole d'Amato.

LUIGI D'AMATO. L'attenzione dei colleghi che vengono a parlare proprio vicino al mio banco è veramente scarsa, signor Presidente!

PRESIDENTE. Capita a tutti, onorevole d'Amato, comprendiamoci a vicenda!

LUIGI D'AMATO. È un atteggiamento molto fine!

Come dicevo, si tratta di uno strumento che certamente non è nato bene, se consente tutte le deviazioni, anzi, tutte le devianze, come qualcuno usa dire.

D'altra parte non parliamo di uno strumento capace di rispettare la logica economica ed il buon senso economico. Quando ad un Governo — attenzione a quanto sto per dire — che celebra la vittoria sull'inflazione si dà la possibilità di raggiungere un deficit di 110 mila miliardi, o sono impazziti tutti coloro i quali si occupano di tali problemi o la finanziaria è la più grande truffa che si possa immaginare di realizzare con una legge.

In una fase di inflazione stagnante, o che addirittura tende a retrocedere, non si può ipotizzare un deficit di tal genere

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

in un paese come l'Italia, che non deve certo far fronte ai programmi militari imperialistici degli Stati Uniti o alle ricerche spaziali o allo scudo stellare o ad altre cose simili.

Che cosa c'è allora che non va? Come mai non si riesce a tornare indietro? Dipende soltanto dall'onere degli interessi? Quella è una parte importante del debito pubblico, ma non c'è un programma di rientro da un debito che galoppa verso il milione di miliardi, una cifra che dà le vertigini soltanto a tentare di immaginare con quanti zeri debba essere scritta: forse quindici!

Evidentemente la legge finanziaria non sta più in piedi, perché è fallito l'obiettivo iniziale del contenimento della spesa pubblica; non si è riusciti, cioè, ad evitare che ci fossero assalti da ogni parte, frammentari, frantumati, provenienti da formazioni sparse, come avveniva in precedenza con la discussione sul bilancio dello Stato. È fallito, inoltre, lo scopo sociale del provvedimento (se ne aveva uno, e almeno a parole lo aveva): recepire le istanze della gente comune, la più emarginata, la meno protetta.

Non è stato garantito, poi, un equilibrio di bilancio che sia rispettabile ed accettabile entro certi limiti. Infine, non si è ancora provveduto a stabilire, sia pure a titolo simbolico, l'inizio di una uscita dal debito pubblico.

La legge finanziaria è, quindi, uno strumento che serve al Governo entro i limiti del suo ciclo (che qualche volta potrebbe essere anche mensile, a giudicare dalla durata di certi governi); ma oltre a questo non va. Molti colleghi ricorderanno che nel giugno 1964 il primo Governo Moro entrò in crisi per un disaccordo su un articolo che stanziava 100-200 milioni a favore della scuola privata. È vero che alla questione fu attribuito un significato politico, ma è anche vero che questi atteggiamenti venivano assunti in occasione di leggi importanti o del bilancio dello Stato. Oggi invece il Parlamento viene paralizzato per mesi a causa di crisi di Governo che in qualche modo vengono soffocate o che abortiscono naturalmente; poi viene

tirata fuori una legge finanziaria *omnibus*, mostruosa, che delude tutti e che nessuno prenderebbe sul serio, tanto meno gli economisti (parlo di quelli con l'iniziale maiuscola) e i finanziari (ad eccezione, ovviamente, di quelli d'assalto).

La conclusione cui occorre pervenire è che l'intero provvedimento in discussione andrebbe rivoluzionato. Volevo sostenere questa tesi in una relazione di minoranza, che però non sono riuscito a redigere per ragioni di salute: sarebbe stato un documento da consegnare agli atti della Camera, ma nulla di più, perché la maggioranza non ragiona, non discute. Quando dico che occorrerebbe rivoluzionare il contenuto della legge finanziaria, intendo dire che andrebbe cambiata la politica economica e finanziaria del nostro paese. Se invece manteniamo l'attuale politica economica e finanziaria, questa è la legge finanziaria che ci meritiamo.

Un esempio: spesso parliamo di riforme istituzionali, ma non sempre consideriamo che esse comportano un costo economico, un costo che è algebrico, che può essere cioè favorevole o sfavorevole. Per esempio, se si riducesse il Governo ad un terzo della sua attuale consistenza numerica — ecco un problema di cui nessuno parla! —, passando da 90 fra ministri o sottosegretari (ecco che tutti tacciono: hanno sentito che si parla di ridurre le poltrone, e prestano un po' di attenzione!) a 30, come avviene in molti paesi civili e più ricchi di noi (il Giappone ha 11 ministri, la Svizzera ne ha 7, la Germania 17: solo pochi paesi collettivisti hanno un numero di ministri e di sottosegretari superiore al nostro); se si riducesse questo numero, ripeto, verrebbe al tempo stesso diminuito tutto l'esercito parassitario e clientelare di «gabinettisti», di palafrenieri, di segretari, di addetti ai lavori, di trombettieri e, a volte, anche di faccendieri che gravano sui fondi segreti del bilancio dello Stato. Si farebbe, in tal modo, un'economia.

Ecco che cosa significa rivoluzionare il contenuto: vuol dire eliminare tutta la giungla normativa che consente ai gruppi della maggioranza di continuare ad eser-

citare il loro potere autofinanziandosi mediante leggi, leggine, circolari, regolamenti ed altre cose del genere.

Si porterebbe la struttura del bilancio dello Stato, in una situazione di trasparenza, all'essenziale. Si vedrebbe che possiamo risparmiare decine di migliaia di miliardi e ridurre il deficit avviando il rientro del debito pubblico e, al tempo stesso, che possiamo con poco (mille o duemila miliardi) andare incontro a certe istanze popolari finora calpestate. Istanze che vengono ora eluse o addirittura rifiutate con arroganza perché, si dice, non ci sono i soldi. Ma i soldi per i padroni del vapore ci sono sempre, ci sono per i potenti, per i grandi gruppi di pressione. Come può succedere tutto questo?

Siamo quindi di fronte ad una legge che può colpire soltanto per i suoi aspetti folcloristici (come i 1700 emendamenti ad essa presentati: anch'io ne ho presentati alcuni, anche se non tantissimi in proporzione) o per tutta una serie di battute cui ha dato luogo. Si tratta dell'aspetto minore, o deteriore, dell'attività di Montecitorio.

Questa mattina, per esempio, qualche giornale ha scritto che la legge finanziaria ha iniziato ieri il suo *iter* in aula e che erano presenti solo una ventina di intimi. Sarà stato anche così. Io so che ieri sera, dopo le 21, nell'auletta dei gruppi eravamo almeno una cinquantina di deputati riuniti a discutere di Medio-banca.

Se fosse vera questa riflessione sul numero dei partecipanti, ciò significherebbe, oltretutto, che la legge finanziaria non riesce a suscitare neppure l'interesse che dovrebbe, trattandosi, in fondo, della legge fondamentale dello Stato nell'esercizio della sua gestione annuale. La legge finanziaria, quindi, non appaga nessuno, nemmeno il ministro del tesoro il quale, oltretutto, la deve scrivere due o tre volte, come se fosse la tesi di laurea. Essa non appaga il Presidente del Consiglio, il quale si sente solo sfiorato dalla legge finanziaria, perché una volta è impegnato sulla via delle Indie e un'altra volta non so dove.

Insomma, questa legge non appaga nessuno. Morale: tutti la respingiamo; di conseguenza, propongo di metterci d'accordo sui motivi in base ai quali la respingiamo. Ebbene, i motivi sono quelli che mi sono permesso di richiamare alla sua attenzione, onorevole Presidente, alla disattenzione dei signori del Governo e all'attenzione dei colleghi qui presenti.

Non vi è altra possibilità al di fuori di questa: facciamo del piccolo cabotaggio, procediamo approvando un emendamento e respingendone cinquanta. Si modifica qualche lievissimo aspetto, ma la sostanza rimane uguale a prima. Se la sostanza rimane uguale a prima, vuol dire che, tutto sommato, ha vinto non tanto il Governo in quanto istituzione, ma il malgoverno in quanto costume; hanno vinto lo sfacelo e la bancarotta, ha vinto la tendenza della classe governante a portare l'Italia verso il baratro del milione di miliardi di debito pubblico (*Applausi dei deputati del gruppo federalista europeo*).

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione congiunta sulle linee generali dei disegni di legge n. 2043 e 2044. Il relatore di minoranza, onorevole Garavini, ha facoltà di replicare.

ANDREA SERGIO GARAVINI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, sarò estremamente sintetico, dato che il dibattito non mi sembra abbia fornito elementi di novità.

Vorrei, in primo luogo, fare riferimento alla discussione che si è svolta sulla natura della legge finanziaria. Bisogna tener presente che noi abbiamo tentato di rendere effettivamente questa legge finanziaria un provvedimento più snello e più operante.

Non siamo stati noi a proporre di ridurre il progetto di legge finanziaria al primo e al secondo articolo. Come ho già detto nella relazione, abbiamo presentato al Senato prima e poi in Commissione bilancio alla Camera una proposta diretta a stralciare alcuni aspetti della legge finanziaria, non per ridurla all'osso del

primo e del secondo articolo, ma per trasformarla in una legge capace di scegliere su poste essenziali del bilancio pubblico.

Non abbiamo potuto portare al successo questa nostra proposta perché ci siamo trovati di fronte ad un Governo e ad una maggioranza che non si sono mossi in questa direzione. Da un lato, la maggioranza e il Governo si sono assunti la responsabilità di riempire la legge finanziaria con quell'insieme di misure specifiche e particolari che hanno fatto sì che fosse definita un «provvedimento *omnibus*»; dall'altro, quando ci si è trovati di fronte alle evidenti contraddizioni presentate da un provvedimento di questo tipo, è stato lo stesso Governo, con noi, ad estremizzare la proposta di semplificazione dicendo: al limite, riduciamo la legge agli articoli 1 e 2. Questa è la situazione!

A questo punto, è senza dubbio giusto aprire una discussione sull'avvenire della legge finanziaria in quanto tale, sull'esigenza di porre in essere una riforma di questo tipo di provvedimento legislativo. Si tratta, però, di una discussione che per ovvie ragioni non è possibile fare oggi. Una simile esigenza può essere esportata ma non può diventare, come francamente mi sembra sia accaduto in qualche intervento, lo schermo dietro il quale proteggersi in modo che non vengano allo scoperto le specifiche responsabilità politiche del Governo e della maggioranza sulle caratteristiche della legge finanziaria. Tali responsabilità ci porteranno, a partire da domani, ad un compito di grandissima complessità e difficoltà, data la congerie di articoli, di commi, di disposizioni su cui la Camera sarà chiamata ad esprimersi.

A questo punto, alla luce delle considerazioni emerse in questa sede, non posso non chiedere di nuovo, al Governo e alla maggioranza: è possibile che l'esame parlamentare di questo provvedimento si riduca a questo? È possibile, come è avvenuto nella maggior parte degli interventi che qui ho ascoltato (e alcuni dei quali ho francamente apprezzato), che dal nostro

esame rimangano fuori i problemi reali del paese. Tali problemi non possono non essere un riferimento obbligato nel momento in cui discutiamo di questioni la cui portata ed entità è pari alla metà del reddito nazionale. Ebbene, per ricomprendere i problemi del paese nell'ambito delle deliberazioni che la Camera prenderà da domani, occorrerà dimostrare (almeno a livello delle decisioni che dovremo assumere, visto che non è stato possibile farlo nel corso del dibattito che ha finora avuto luogo) la capacità di trovare soluzioni che non si inquadrino puramente e semplicemente nello schema presentato dal Governo, al quale corrisponde il progetto che stiamo esaminando.

Il guaio della nostra discussione è che non è stata dimostrata una volontà di muoverci in questa direzione. Negli interventi svolti da colleghi della maggioranza (interventi che pure, per qualche aspetto, ho apprezzato) si è registrata una posizione che è sostanzialmente di *fin de non-recevoir* delle posizioni e delle proposte da noi avanzate, almeno di quelle più significative, sulle quali è stato posto l'accento sia nella relazione di minoranza che ho avuto l'onore di presentare sia negli interventi svolti da altri rappresentanti del gruppo comunista.

È saggia questa posizione? Francamente, non credo. Badate che una parte della stampa (di quella indipendente, non di quella vicina alle nostre posizioni) ha ammonito il Governo e la maggioranza sul carattere non ragionevole e sui pericoli di una posizione che non intende accedere, almeno su qualche punto significativo, ad un accordo, non volendo riconoscere la validità di alcune questioni che abbiamo cercato, con forza, di presentare all'attenzione dei colleghi e che ora ho l'obbligo di riproporre in questa sede, dato che le argomentazioni che ci avete opposto in ordine alla questione delle entrate non sono, cari colleghi, in alcun modo persuasive.

Innanzitutto, sottolineo l'insufficiente attenzione — e a tale proposito, sono in attesa di ascoltare le repliche del relatore

per la maggioranza e dei ministri — che è stata posta sulla questione, a nostro avviso decisiva, dei tassi di interesse, dell'enorme onere che questi rappresentano per il bilancio dello Stato. Ma accanto a ciò, non possiamo non registrare la posizione della maggioranza, strana nella sua reticenza estrema, sul problema fiscale.

Colleghi della maggioranza e rappresentanti del Governo, voi non potrete mantenere questa vostra posizione né dal punto di vista politico né da quello sociale, ed anche se riuscirete in qualche modo a far approvare le vostre proposte nella legge finanziaria, esse vi si rivolteranno contro. Vi sono, infatti, dei dati oggettivi e reali! Voi non potete imporre la misura del *fiscal drag*, che sta scattando automaticamente, nel 1988. Voi non potete consentire che la struttura del costo del lavoro rimanga quella che è. Non potete contare sul fatto che questo rubinetto continui a funzionare ed ostinarvi a mantenere un giudizio negativo sulle ragionevoli proposte che vi abbiamo fatto in tema di ampliamento delle entrate fiscali, per vie che, pur non configurando ancora una riforma fiscale, tentano di risolvere il problema dell'evasione, dell'erosione e dell'evasione fiscale.

È questo il problema politico che noi vi poniamo. Come potete pensare di evitare quest'anno un'esplosione salariale, nelle attuali condizioni? Se volete affidarvi ai bastoni della discriminazione, del paternalismo padronale, vi mettete su una strada sbagliata. Non potrete infatti ricorrere a questo strumento nel pubblico impiego; assisterete, dunque, alla moltiplicazione delle agitazioni in quel settore, ed alla lunga non potrete continuare a ricorrervi nemmeno nel settore privato. Prima o poi quella bomba esploderà! Non potete continuare a pensare di mantenere una struttura del costo del lavoro ed un tipo di prelievo fiscale che insistono su milioni di lavoratori, i quali percepiscono un milione al mese nel settore privato. Tale situazione non reggerà a lungo! Le nostre proposte sono ragionevoli sia per quanto

riguarda l'alleviamento della pressione fiscale, sia per quanto riguarda l'aumento del prelievo.

È questo un nodo che converrà sciogliere nei prossimi giorni, in sede parlamentare. Non si tratta di un problema di democrazia consociativa, come si usa dire, ma di un problema di corretto rapporto tra paese, Parlamento e Governo.

Lo stesso vale per alcune questioni che riguardano la politica della spesa. Qualche scelta per gli investimenti deve pur essere realizzata! Colgo qualche accenno al riguardo anche nei vostri interventi.

Pensiamo, ad esempio, alla questione del Mezzogiorno: assistiamo ad una vera e propria incapacità di promuovere una spesa per investimenti nel Sud del paese. Come può risolversi tale problema? Se non promuovendo misure più autoritarie in materia di governo della spesa per investimenti, dando vita piuttosto a qualcosa di diverso, ad una capacità di impegno effettivo, che può essere realizzata attraverso la legge finanziaria. È poi necessario che la scelta per gli investimenti operi qualche distinzione.

C'è una grande tendenza nel paese ad abbandonare la scelta del trasporto su gomma, del grande sistema autostradale, per privilegiare invece le ferrovie. C'è una grande spinta nel paese verso la scelta di un sistema moderno di telecomunicazioni. C'è un problema di sviluppo dell'edilizia. Come potete pensare, in concreto, di chiudere il rubinetto del contributo GESCAL a favore di un'edilizia pubblica che deve far fronte alla situazione determinata dagli sfratti, dalla crescita dell'equo canone, dalla fine (da voi stessi prospettata) di un regime regolamentato dei fitti e quindi nella prospettiva di una libertà di mercato nel settore?

Sono punti decisivi, sui quali, nell'ambito del rapporto tra paese, Parlamento e Governo, con le proposte da noi presentate, vi chiediamo di fare delle scelte. Vi chiediamo di correggere un'impostazione che, terrorizzata dal peso del debito sul bilancio pubblico e dal rischio che esso frani sulla struttura finanziaria pubblica,

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

colpendola duramente, vi impedisce di guardare un po' più avanti, di avere una prospettiva più ampia, di elaborare una linea politica, di affrontare almeno una parte dei problemi che vi stanno di fronte.

Ritengo che questo sia il problema; ed è un problema che non poniamo soltanto noi. La discussione avviene qui tra pochi intimi, ma fuori di qui ci sono i lavoratori e ci sono i sindacati, che vi hanno chiesto, tutti, di modificare la legge finanziaria, e che hanno effettuato uno sciopero generale. E non contiamo troppo sulle difficoltà del movimento sindacale! Badate che ognuno ha una sua logica esistenziale! E quei sindacati che hanno difficoltà nel rapporto con i lavoratori ritroveranno una loro unità proprio conducendo con i lavoratori una battaglia per modificare in qualche punto decisioni che non tengono in alcun conto le questioni di fondo che il movimento sindacale ha sollevato.

Ma non dobbiamo pensare soltanto alle organizzazioni dei lavoratori. La stessa Confindustria ha di nuovo ammonito, e duramente, che non si può continuare una politica di alti tassi di interesse e contemporaneamente di contenimento dell'investimento pubblico.

Ecco il senso del contributo che abbiamo cercato di portare al dibattito. Non abbiamo soltanto cercato di argomentare (lo faremo più specificamente in sede di esame degli emendamenti che abbiamo presentato) i motivi per cui proponiamo talune correzioni al disegno di legge finanziaria; abbiamo anche tentato di richiamare l'attenzione sul fatto che siamo al punto di arrivo della linea politica che il Governo intendeva portare avanti. Non ci troviamo più nelle condizioni di qualche anno fa, quando potevate illudervi, con una battaglia di contenimento salariale e delle prestazioni sociali, di determinare le condizioni di accumulazione (profitti, investimenti, sviluppo e risanamento del bilancio pubblico).

Quella politica, che in qualche modo vi ha reso, è arrivata alla sua conclusione. Oggi è necessario guardare più avanti, è

necessario avere qualche indicazione nuova in termini di linea politica, bisogna pure che, a questo punto, emerga qualche elemento di novità e di cambiamento, attraverso le necessarie indicazioni che il Parlamento ed il Governo dovrebbero fornire.

C'è chi dice che stiamo facendo appello ad una sorta di revanscismo parlamentare nei confronti del Governo. Cari colleghi, quando anche le proposte che ci sembrano corrispondere più ampiamente alla domanda sociale che percorre il paese si scontrano con risposte molto negative ed ostili, che costituiscono una sorta di sbaramento accanito nei nostri confronti, noi abbiamo il diritto ed il dovere di chiedere al Parlamento di fare quello che il Governo non fa.

Per questi motivi ci batteremo con grande forza per le proposte di correzione e per gli emendamenti da noi presentati al disegno di legge finanziaria (*Applausi all'estrema sinistra e dei deputati del gruppo della sinistra indipendente — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il relatore di minoranza, onorevole Tamino ha facoltà di replicare.

GIANNI TAMINO, Relatore di minoranza. Desidero innanzitutto svolgere qualche considerazione sul fatto che il dibattito in corso è stato poco seguito, non solo in quest'aula, ma anche fuori di essa, a giudicare da quanto è apparso sulla stampa.

Ritengo che si tratti di un sintomo di malessere, avvertito dentro e fuori del Parlamento, rispetto ad una legge finanziaria che ha tutti i difetti possibili, come abbiamo avuto modo di mettere in evidenza sia nelle relazioni di minoranza sia nel dibattito che ha avuto luogo in quest'aula.

Ho condiviso, in gran parte, le osservazioni dei colleghi dell'opposizione. Devo dire, invece, che non ho trovato nei discorsi dei colleghi della minoranza nessuna risposta reale ai problemi che sono

stati posti in tutte le relazioni di minoranza.

In particolare, stiamo ancora aspettando una risposta — spero ce la forniscano oggi i rappresentanti del Governo — in merito ad una reale valutazione delle entrate, oltre che delle uscite.

Ci troviamo oggi, a dibattito generale concluso sul disegno di legge finanziaria, senza una valutazione reale che ci permetta di esprimere un giudizio sugli articoli della legge in relazione alle reali potenzialità delle entrate. Questo è un fatto grave, che creerà difficoltà anche in sede di esame degli articoli.

Comunque, ferma restando questa difficoltà nel conoscere i numeri (difficoltà ampiamente messa in evidenza da giornali certamente non vicini al gruppo di democrazia proletaria) rimangono altri problemi aperti, sui quali mi auguro che il Governo vorrà fornire qualche risposta. Per esempio, per quanto riguarda le norme fiscali, non vi è alcun accenno al fatto che non si è concesso ai lavoratori dipendenti dei settori pubblico e privato (cioè a coloro che garantiscono il gettito principale delle entrate dal punto di vista fiscale) quegli sgravi che erano stati annunciati e promessi, che vengono rinviati a condizioni tutte da verificare, mentre non si è fatto nulla per colpire le evasioni fiscali e contributive. All'interno della legge finanziaria non vi sono infatti norme che abbiano come obiettivo il recupero di tali evasioni.

Non esiste la volontà di colpire i grandi patrimoni e, di conseguenza, per noi è particolarmente difficile quantificare le entrate, pur sapendo con certezza che la gran parte di esse deriveranno da prelievi effettuati su coloro che in questa società hanno di meno. Tali prelievi favoriranno — ciò risulta dall'esame della manovra della spesa — chi nella nostra società ha di più. Questa ingiustizia sociale, che ho posto in rilievo anche nel mio intervento di ieri, non trova da parte della maggioranza una adeguata attenzione. Eppure credo che il Governo dovrebbe avere a cuore il problema di una maggiore equità a li-

vello contributivo e di un riequilibrio in termini di benessere collettivo!

Mi sembra perciò importante che il Governo chiarisca, prima di entrare nel merito della legge finanziaria, i punti da me sollevati. Del resto, proprio in rapporto alla manovra sulle entrate, si può comprendere quale senso debba avere la spesa prevista nei vari settori. Tale spesa, come abbiamo già avuto modo di dire, ci lascia molto perplessi. Si spende molto per infrastrutture discutibili o addirittura inutili: autostrade, ponti — pensiamo a quello sullo Stretto di Messina —, gallerie, senza pensare affatto a riequilibrare il trasporto merci tra ruota gommata, ruota ferrata e cabotaggio. Manca un disegno programmatico in tale direzione.

Per quanto riguarda gli incentivi al settore produttivo, all'industria, non esiste alcuna volontà di condizionare tali aiuti ad un modo di produrre che sia attento ai problemi dell'ambiente e della salute. Anche le spese per il territorio e per l'ambiente sono contraddittorie, tenuto conto del modo di spendere in favore di aziende inquinanti e per la cementificazione del territorio. La spesa che si prevede è priva di qualsiasi logica.

La cosa che per noi è più grave, e sulla quale il Governo non ci ha fornito alcuna risposta, riguarda l'incredibile aumento delle spese militari, un aumento che è quasi del 10 per cento rispetto allo scorso anno, quindi più del doppio del tasso programmato di inflazione.

Signor Presidente, non possiamo esimerci da una considerazione globale sulla grande volontà di pace espressa da tutti i popoli ed in particolare dal popolo italiano. Non possiamo quindi eludere la necessità di dare risposte anche in termini di riqualificazione della spesa pubblica, spostandola da settori che ormai offendono la coscienza collettiva, come quello militare, quello dell'industria inquinante, quello della cementificazione del territorio, per destinarla invece al soddisfacimento dei nuovi bisogni di pace, di difesa dell'ambiente e di nuova giustizia sociale. Una nuova

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

giustizia sociale che non può essere circoscritta nell'ambito del nostro paese, ma deve essere giustizia internazionale e dovrebbe vedere attento il nostro Governo, che a parole ha più volte dichiarato la volontà di muoversi in tale direzione: nei fatti, vediamo però che il Presidente del Consiglio Goria si è preoccupato di andare in Malesia («novello Sandokan», come è stato definito dai giornali), ignorando che Malesia, Singapore ed Indonesia sono tra i paesi principalmente responsabili delle triangolazioni grazie alle quali si sono esportate clandestinamente armi verso paesi dove non si sarebbero dovute esportare. Non è questo, evidentemente, il modo di stabilire più corretti rapporti internazionali!

Vorrei richiamare l'attenzione della Camera — o meglio l'attenzione dei pochi colleghi presenti e dei rappresentanti del Governo — sul fatto che, ormai, i paesi più sviluppati (tra cui l'Italia) consumano da soli la gran parte delle risorse naturali del mondo, sia per quanto attiene all'aspetto alimentare sia per quanto riguarda l'insieme delle risorse necessarie alle attività produttive. In nome di una logica consumistica, con grande spreco di risorse, nei paesi industrializzati si cerca di creare ed indurre sempre nuovi bisogni (magari attraverso un uso del tutto discutibile degli strumenti pubblicitari). Ciò significa che si è instaurato un sistema produttivo internazionale fondato sulle multinazionali, che garantisce a queste ultime profitti grazie ad uno spreco sempre più rapido delle risorse naturali. E tali risorse vengono soprattutto prelevate dai paesi più poveri, quelli in via di sviluppo, per produrre quanto è finalizzato ad una logica consumistica, cioè beni di consumo effimeri, che, nel più breve tempo possibile, devono essere distrutti, trasformati in rifiuti, secondo la logica dell'«usa e getta».

A causa di questa logica di spreco delle risorse i paesi più ricchi, il sistema delle multinazionali, il sistema internazionale di produzione di beni di consumo effimeri hanno bisogno di assicurarsi l'approvvigionamento delle materie prime

proprio nei paesi cosiddetti in via di sviluppo, ma che ogni anno che passa sono sempre più lontani dal nostro sviluppo e diventano sempre più poveri (mentre i paesi ricchi divengono sempre più ricchi, a loro discapito).

I paesi poveri, per poter acquistare i beni di consumo loro offerti a prezzi sempre più alti, sono costretti a svendere le loro materie prime. Si determina quindi una spirale senza fine di rapina delle risorse dei paesi poveri da parte di quelli ricchi.

Questa politica viene perseguita cercando nelle varie aree del mondo paesi che fungano da gendarmi degli interessi delle multinazionali o favorendo conflitti nelle aree dove le materie prime sono prodotte. Essa quindi tende ad alimentare i conflitti tra i vari paesi, soprattutto tra quelli poveri (come accade nell'area mediorientale), impedendone uno sviluppo autonomo ed equilibrato.

Si crea, cioè, in politica economica una situazione che da una parte, a livello di paesi più sviluppati, comporta una guerra commerciale e, dall'altra, rende impossibile un autonomo progresso dei paesi in via di sviluppo.

Ci troviamo così di fronte a una politica tutta tesa alla conquista dei mercati esterni, finalizzata alle esportazioni, incluse, ovviamente, quelle di armi. Tale politica contiene fattori di profonda irrazionalità e rende irrisolvibile un enorme problema, quello del costante incremento dei tassi di disoccupazione nel nostro come in tutti i paesi industrializzati e, ancora di più, nei paesi del Sud del mondo.

È questo tutto l'opposto di uno sviluppo di pace e garantisce il conseguimento di vantaggi e di profitti solo ad un sistema di internazionalizzazione produttiva.

Ci chiediamo allora quale sia la scelta del Governo in direzione di un reale riequilibrio tra Nord e Sud (al di là dell'elemosina elargita attraverso fondi per la cooperazione allo sviluppo), in direzione cioè di una nuova collocazione internazionale dell'Italia. Occorre perciò qualificare la spesa in direzione di quello che noi

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

abbiamo definito un «ecosviluppo» di pace, in netto contrasto con lo sviluppo odierno — basato sulla distruzione delle risorse — che alimenta il rischio di conflitti internazionali.

Queste sono le domande, signor ministro, signor Presidente, che si pongono gran parte dei cittadini italiani; esse aspettano adeguate risposte, anche in termini finanziari di qualificazione della spesa.

Ci auguriamo che anche il dibattito su questa legge finanziaria sia occasione perché il Governo dia risposte reali, concrete a tali domande.

PRESIDENTE. Il relatore di minoranza, onorevole Mattioli, ha facoltà di replicare.

GIANNI MATTIOLI, Relatore di minoranza. In questa replica si impongono — come del resto credo accada quasi sempre ma in particolare questa sera — due atteggiamenti di metodo: in primo luogo è necessaria una certa ironia, perché parlare di grandi ideali (come poco fa hanno fatto Garavini e Tamino) in un'aula deserta dà la misura, il senso dell'enorme divario esistente tra la grandezza degli ideali ricordati e il vuoto di quest'aula; in secondo luogo devo assumere un atteggiamento di modestia: non sarà certo da un professore di fisica che potranno venire grandi illuminazioni in materia economico-finanziaria.

Ma anche un professore di fisica può, come cittadino, porre domande al termine di questo dibattito, domande che, proprio per la modestia della competenza, possono avere la caratteristica dell'essenzialità. Una prima domanda può essere così riassunta: il Governo, la maggioranza, quale prospettiva vogliono indicare al paese con questa legge finanziaria?

Non mi dilungherò su problemi di carattere metodologico, riguardo ai quali, come ho detto, altri hanno competenze molto più adeguate; se li toccherò, sarà solo per coglierne il legame con aspetti di carattere sostanziale. Da questo punto di

vista, ritengo che debba restare agli atti del Parlamento la vicenda verificatasi venerdì scorso in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo in merito alla quale l'onorevole Zangheri, al termine di una seduta di qualche giorno fa, ha chiesto, senza ottenerlo, un chiarimento al Governo.

Mi sembra importante partire da quella vicenda, dal momento che si dovrà pur rendere conto al paese di ciò che la discussione che stiamo svolgendo doveva essere, e non è stata.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LEONILDE IOTTI

GIANNI MATTIOLI. Il gruppo comunista aveva avanzato la proposta di «asciugare» la legge finanziaria. Si è detto che si trattava di una proposta tardiva, anche se noi non l'abbiamo ritenuta tale perché il dibattito era ormai maturo. Per alcune settimane, infatti, il dibattito si era svolto nelle Commissioni di merito e nella Commissione bilancio, per cui i termini delle questioni erano ben noti. Dunque, un riassestamento del documento da sottoporre all'esame dell'Assemblea non avrebbe creato grandi problemi anche se, dal punto di vista della volontà politica, ne poneva alcuni di carattere sostanziale.

A nostro giudizio, esisteva un altro motivo che rendeva quella proposta molto importante. Si trattava di un motivo «a futura memoria» in quanto, se nella circostanza cui mi riferisco fosse stato compiuto questo atto di coraggio politico, sarebbe stata posta una forte ipoteca sulla legge finanziaria del prossimo anno.

Venerdì mattina, in sede di Conferenza dei capigruppo, il Governo ha avanzato una proposta che nella sostanza accoglieva la richiesta del maggior partito di opposizione: si trattava di affrontare la discussione dei soli primi due articoli e delle annesse tabelle stralciando la restante materia ed assegnandola alle Commissioni di merito, che sarebbero state impegnate a rispettare tempi precisi di discussione.

In tal modo, si profilava un ritorno alla indicazione legislativa di una legge finanziaria che non intervenisse su quell'incredibile elenco di dettagli (ricordati da qualcuno stamattina) che vanno dal Belice a Villa Schifanoia, ma fornisse grandi indicazioni accorpate, recependo la volontà espressa dal Parlamento di procedere per grandi aggregazioni e lasciando il lavoro specifico alle Commissioni di merito.

Quante volte nella Commissione bilancio ci si è trovati di fronte a materie alla cui discussione si opponeva ora l'uno ora l'altro collega perché mancava la competenza necessaria per valutarle? Nel mio intervento presso la Commissione bilancio ho ricordato l'esempio della Repubblica federale di Germania: nei parlamenti di altri Stati, infatti, si esaminano in Assemblea solo i grandi accorpamenti della spesa, lasciando poi alle Commissioni di merito il lavoro propriamente tecnico, oltre che politico.

In sede di Conferenza dei capigruppo la maggioranza pretende tuttavia la sede legislativa e, nella sostanza (occorre dirlo con lealtà), riceve soddisfazione: quando si dice che si accetta la sede legislativa con esclusione di quei punti nodali per i quali la qualità del dibattito in corso nel paese e nel Parlamento indica come più appropriata la discussione in Assemblea, in sostanza si giunge ad accogliere l'indicazione secondo la quale il dettaglio specifico, con il suo peso di carattere tecnico, viene rinviato alle Commissioni di merito. Ma a quel punto la maggioranza respinge la proposta avanzata dal Governo.

Dunque, quel tentativo forte, dal quale il paese e il Parlamento non avrebbero tratto che maggiore funzionalità e maggiore aderenza allo spirito e alla lettera della legge (in definitiva maggiore prestigio), è stato respinto.

Credo che, a parte lo sconcerto per la sceneggiata svoltasi in Conferenza dei capigruppo (mi sembrò che tutti dovessero recitare una parte obbligata e che il Governo dovesse far finta di recepire la richiesta del maggior partito di opposizione, salvo lasciare alla sua maggioranza il compito di affossarla, senza che si svi-

luppasse un approfondito dibattito tra gli uni e gli altri), a parte un certo sconcerto, dicevo, credo che sia necessario domandarsi il perché di tutto ciò.

Credo che la risposta a tale quesito stia nell'organizzazione del consenso esistente nei partiti presenti oggi nel nostro paese. I partiti vivono di un consenso che non si pone mai problemi di lungo termine, che non valuta mai il complesso dei problemi del paese in chiave di solidarietà collettiva (intendendo con questa espressione la necessità di guardare con uno sforzo di sintesi alla prospettiva verso la quale il paese si muove), giocano cioè sulla costruzione di un consenso nel termine breve-medio (ma parlare di medio termine è forse una forzatura).

Non voglio dire che nei grandi e piccoli partiti della maggioranza tutto sia clientela e corruzione (me ne guardo bene), ma penso che in un meccanismo di costruzione del consenso sia inevitabile la sommatoria delle voci attraverso le quali si costruisce il consenso stesso.

Se ci si interroga (altro che astratte metodologie di riforma istituzionale!) con sincerità e spregiudicatezza su che cosa oggi sia la società politica nel nostro paese e ci si chiede, senza astratti fariseismi, quali siano le reali motivazioni dell'enorme distacco tra società politica e società civile, si comprenderà che quello che abbiamo davanti è veramente un problema di contenuti più che di metodo, che rimanda a ciò che è inevitabile, cioè al discorso delle gerarchie dei valori, che dovrebbe essere sempre alla base dell'azione politica e della manovra di politica economica.

Nella legge finanziaria al nostro esame non c'è una trasparente biunivocità, una trasparente corrispondenza tra una gerarchia di valori e le indicazioni di politica economica. Qualcuno sorriderà e troverà ingenuo che si pongano simili argomenti: è ormai tradizione considerare corrotte e inefficaci le forze politiche presenti in Parlamento. Io credo che questo sia qualunquismo e che, invece, si debbano porre dei problemi ed attendere la loro soluzione.

Non era dunque sbagliato, ma era atto di buona volontà chiedere — come noi abbiamo fatto all'inizio del dibattito in Commissione bilancio — che, prima ancora di parlare di risanamento della finanza pubblica o di contenimento della spesa corrente, ovvero di altri aspetti tecnici particolari, ci diceste quale progetto avevate in mente per questa società, quale gerarchia di valori, per quali consumi, ad esempio, volevate aumentare le disponibilità finanziarie. Nella vostra relazione non è dedicata neanche una riga alla risposta a queste domande.

Ho sentito l'onorevole Carrus parlare di accelerazione della spesa pubblica nelle opere pubbliche. Non so se l'onorevole Carrus viva in questo o in un altro paese, se gli sia noto che accelerare la spesa pubblica in Italia si riassume in una unica parola: cementificazione (con tutto ciò che essa comporta): chiunque vive e lavora nel nostro paese sa quanto sia falso gabellare questa come una risposta ai problemi dell'occupazione.

Inneggiare all'innovazione tecnologica è una frase vuota, priva di significato, se non si specifica in quale direzione essa si muova. Il nostro paese, come tutti i paesi avanzati, sta conoscendo una straordinaria stagione di avanzamento tecnologico. E, di nuovo, è disinformato e qualunque chi disegna il nostro come un paese arretrato. Anche ciò che a livello tecnologico si gioca nella piccola e media industria del nostro paese conosce una stagione di formidabile avanzamento.

Ma andiamo a vedere in che cosa si traduce tale crescita tecnologica in tutti i paesi sviluppati.

È vero o non è vero che questa formidabile avanzata, che avrebbe la possibilità di dare risposte ai problemi dei paesi emergenti del terzo e del quarto mondo, si è sostanzialmente indirizzata, negli ultimi dieci anni, verso grandi ristrutturazioni che hanno un unico obiettivo, quello dell'aumento della produttività del lavoro?

È vero o non è vero che questo è un meccanismo ben noto, che da alcuni anni cominciamo a conoscere in forme nuove

anche nel nostro paese? Si tratta di forme nuove perché legate proprio a nuove tecnologie, cioè all'espulsione di decine di migliaia di lavoratori, tra cui soprattutto le donne e le categorie più deboli, dai settori produttivi; si tratta di forme che sono all'origine della difficoltà per i giovani di entrare nei settori produttivi.

E allora — e mi rivolgo ai compagni socialisti — come avete potuto permettere al ministro dell'industria, onorevole Battaglia, di difendere in Commissione bilancio scelte di innovazione tecnologica e di dichiarare, con grande sincerità e onestà, che l'effetto era certamente quello di ridurre l'occupazione, in un paese che ha questi problemi? Non in termini romantici e ottocenteschi si deve dare risposta: là dove il lavoro socialmente necessario si riduce quantitativamente, la risposta matura, in tutti i paesi avanzati, è quella della riduzione dell'orario di lavoro.

Ma di ciò non vi è stato nemmeno un accenno in questo dibattito, pur trattandosi di un tema presente — forse con un certo ritardo — nel movimento sindacale italiano, ma ben maturo nel sindacato europeo.

Il tema dell'austerità poteva saldarsi con il tema dello spaventoso deficit. Invece, oltre alle acrobazie fatte con i numeri che esprimono questo deficit, abbiamo sentito solo le altezzose dichiarazioni dell'onorevole La Malfa e degli altri colleghi repubblicani, alle quali non abbiamo visto però seguire un'azione coerente posta in essere nelle sedi proprie. Toccare le spese che si trasformano in contributi alle varie clientele avrebbe infatti incrinato una compattezza che mai abbiamo visto ledere dalla maggioranza in questi giorni.

Certo, nell'attuale situazione del paese, ci saremmo attesi di sentire trattare (e noi quindi lo riproporremo) il tema del legame tra il deficit e l'austerità, nel senso di una riflessione sulla qualità dei consumi.

È molto importante che nel nostro paese vada avanti un processo di redistribuzione egualitaria della ricchezza; ma è

altrettanto importante che ci si interroghi su che cosa sia realmente la ricchezza; e ci si chieda se quella del godimento dei beni sia una indicazione reale, o non piuttosto qualcosa che fa tutt'uno con i meccanismi di circolazione delle merci.

Certamente il discorso relativo al deficit deve essere legato ai meccanismi che presiedono alle tasse sui consumi di lusso ed alla lotta all'evasione fiscale. Ciò non è avvenuto nella legge finanziaria che esaminiamo: mi permetto di affermare che si tratta di uno degli aspetti più scandalosi del documento sottoposto alla nostra attenzione.

Il tetto per le entrate che avete inserito nella legge finanziaria indica chiaramente che vi ritenete soddisfatti di questa politica di contenimento dell'evasione fiscale: il che è inaccettabile per qualunque cittadino onesto che consideri le centinaia di migliaia di miliardi che oggi compaiono sotto quella voce. E non è accettabile che si chieda più di un sacrificio ai settori più deboli, come avete fatto nei confronti dei pensionati, quando il tetto fissato alle entrate è indice di un così limitato e, consentitemi il termine, miserevole aspetto della lotta all'evasione fiscale.

Passando alla valutazione della selezione degli obiettivi, credo si debba tenere conto del fatto che ci troviamo in un paese che sta per toccare la soglia dei 4 milioni di disoccupati; e nel quale decine di migliaia di cittadini non possono bere l'acqua; per chilometri e chilometri delle sue coste, inoltre, vi è il divieto di balneazione. Tali problemi rendono illusori i discorsi relativi alla necessità di una redistribuzione egualitaria dei beni di consumo. Quali beni di consumo? Non si parla più di utilitarie o di barche a vela: siamo di fronte all'acqua che non può essere bevuta. Che ci piaccia o meno, per l'aria che respiriamo, per l'acqua che beviamo e per gli alimenti con cui ci nutriamo contraiamo tumori (si ritiene che l'80 per cento dei tumori sia legato alle condizioni ambientali).

L'austerità deve intendersi come lo strumento utile per selezionare obiettivi che realmente rilancino l'occupazione,

muovendosi nell'indirizzo di un reale recupero della qualità della vita. Questi non ci appaiono intendimenti retorici né romantici, essendo legati alla realtà del nostro paese.

Questa vicenda ci ha fatto maturare, per così dire, allegre esperienze. Quella della Commissione bilancio è molto simile ai film che narrano della borsa di New York negli anni '30 o nei giorni scorsi: un salone pieno di gente vocante, con un *manager* che distribuisce miliardi e che, con atto simpatico, viene anche da noi a chiederci: «Quanti miliardi volete? Quali sono i punti che vi stanno più a cuore?».

Noi verdi abbiamo imparato che la legge finanziaria si costruisce in questa allegria, per non dire, grottesca, situazione; ne abbiamo tratto la conclusione che la cultura che intreccia trasformazione sociale e questioni dell'ambiente e della salute non è presente nel nostro paese: anche se alcune forze politiche la considerano importante, non ne hanno compreso la centralità.

Abbiamo allora deciso che anche noi condurremo nei prossimi giorni una battaglia a suon di emendamenti, con la quale cercheremo, ad esempio, di tirar via qualche soldo dal mare di quattrini che viene rovesciato, a venti anni di distanza, sul Belice. Onorevole Coloni, ricorderà il modo in cui è insorto per richiamarmi ad un linguaggio consono alle aule parlamentari quando in Commissione bilancio ho detto che per chi vive in questo paese terremoti e opere pubbliche sono l'occasione per creste corrotte, con cui si risponde a quelle che furono tragedie di popoli. Non credo che al vescovo di Acerra, che ha ricordato come i quattrini che avete mandato al Belice siano finiti in tasche corrotte, sarà fatto un richiamo quale quello che è stato fatto a me.

Sulla questione GESCAL trovavamo indecente che soldi dei lavoratori venissero indirizzati alla creazione di occupazione nel Mezzogiorno e di occupazione giovanile; avevamo proposto, in una linea che salvaguardasse l'obiettivo dei fondi GE-

SCAL, quello cioè di costruire case per i lavoratori, di intervenire nel risanamento delle abitazioni fatiscenti dei lavoratori, soprattutto nel Mezzogiorno, e di impiegare per questo intervento forza-lavoro giovanile. Abbiamo trovato, però, porte chiuse per questa nostra richiesta.

Avevamo chiesto poi che si cominciasse a disincentivare il commercio delle armi; ma abbiamo constatato che non solo questa nostra pur modesta richiesta è stata respinta, ma che, a insaputa del Parlamento, il Governo ha dato il suo benestare a che la base di Aviano diventi la sede degli *F-16* rifiutati dagli spagnoli: si sa, c'è sempre l'Italia, ospite di comodo!

Avevamo chiesto disincentivi per le fabbriche d'armi, per le aziende a rischio, per l'uso del gasolio da trazione, per i sacchetti e gli altri contenitori di plastica; oltre ad incentivi che non fossero i quattro soldi che, in modo simpatico, ci voleva elargire il presidente Cirino Pomicino, per dedicarli alle energie pulite.

Tutti questi emendamenti sono stati respinti, genericamente e senza motivazione; nel migliore dei casi, abbiamo avuto un amichevole sorriso da parte del ministro Amato e del presidente della Commissione.

Speriamo che la situazione cambi nei prossimi giorni e che sui nostri emendamenti, che rappresentano interessi generali e non sono diretti a vantaggio delle innumerevoli corporazioni alle quali ha dato risposta la maggioranza, si possa realizzare una convergenza trasversale, in una discussione che noi auspichiamo non avvenga fra pochi intimi.

In conclusione, onorevoli colleghi, voglio fare un bilancio della nostra presenza in questi mesi. Dobbiamo dire che, rispetto alla questione ambientale e alla sua drammaticità, riconosciamo l'esistenza di un'attenzione da parte del partito comunista. Si può dire che oggi tale partito si trova in una sorta di guado, in cui fa sue alcune tematiche con convinzione: gran parte della questione dell'energia, il rifiuto del traffico su gomma ed il rilancio, di conseguenza, delle ferrovie e della cantieristica per ca-

botaggio costiero. Per quanto riguarda altri temi, ho ascoltato l'onorevole Bulleri parlare in difesa dell'autostrada Livorno-Civitavecchia: se avessi sostituito al termine "autostrada" quello di "centrale nucleare" avrei potuto riconoscere il linguaggio di qualche anno fa.

Devo dire tuttavia che questo dibattito è quanto meno aperto oggi nel partito comunista, è interessante e suscita in noi una grande attenzione.

Che cosa dobbiamo dire della maggioranza? Ci troviamo ad essere stati beffati, in qualche modo, nella vicenda di alcuni giorni fa relativa alla necessità di onorare il voto dei referendum. Ci era stato detto che all'interno del Governo la vicenda di Montalto di Castro sarebbe stata trattata con una certa equità, onorevole Vicepresidente del Consiglio dei ministri. Vi era anche una delibera unanime del consiglio comunale di Montalto di Castro, il cui testo è stato inviato a tutti i capigruppo.

Ci troviamo invece, di fronte ad una beffa: il ministro Battaglia chiede una commissione che affermi che la conversione di Montalto di Castro non può avvenire; ed ottiene la creazione di quella commissione.

Quali conclusioni possiamo trarre? Colleghi della democrazia cristiana, noi abbiamo trovato, rispetto ai grandi temi della battaglia ambientale, un vero e proprio muro da parte vostra; non abbiamo ottenuto alcuna attenzione. All'onorevole Andreotti piace parlare dei verdi come di un cocomero, che è verde fuori e rosso dentro. Può darsi che sia così, ma non per nostra volontà. Se, infatti, da parte della maggioranza vi è un rifiuto di tutto ciò che noi chiediamo in nome del bene comune del paese, allora, al di là dei colori che ci vorrete attribuire, sarete stati voi a costringere questa forza (che in quest'aula rappresenta solo il 2,5 per cento dei voti, ma che è largamente presente nel paese) a scontrarsi duramente con voi e a denunciare al paese la vostra impenetrabilità di fronte a temi che l'animo cristiano e la solidarietà collettiva dovrebbero porre al primo posto fra tutti quelli di cui debbono occuparsi il Governo e la maggioranza (*Applausi*).

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

PRESIDENTE. Il relatore per la maggioranza, onorevole Aiardi, ha facoltà di replicare.

ALBERTO AIARDI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito, svolto in queste due ultime giornate, anche se poco affollato, è stato molto franco ed ha rappresentato certamente motivo di riflessione idonea, mediante il contributo che è stato fornito da tutti i colleghi che sono intervenuti.

Si è trattato di un contributo particolarmente impegnato, sul quale ritengo di dover esprimere, come relatore per la maggioranza, il mio apprezzamento ed il mio più sincero ringraziamento.

La maggior parte dei colleghi che sono intervenuti (tengo conto anche delle relazioni di minoranza) non hanno potuto fare a meno di affrontare il nodo di questo dibattito e la polemica viva e serrata che vi è stata attorno alla dimensione della legge finanziaria e ai suoi contenuti. Hanno affrontato il tema sotto il profilo delle procedure e dei contenuti, ma soprattutto delle prospettive che ci dobbiamo dare per riportare la nostra azione nei binari più giusti.

L'esigenza di pervenire, una volta per tutte, alla ricomposizione dei criteri e dei metodi procedurali per l'esame e l'approvazione della legge finanziaria è stata evidenziata, forse questa volta in maniera ancora più stringente, proprio in relazione alle vicende vissute e all'ampiezza che la legge finanziaria è andata via via assumendo.

Ancora una volta, quindi, l'esperienza della sessione di bilancio ha riproposto problemi, ha sollevato questioni sulla funzionalità del processo decisionale in materia di finanza pubblica, come ho già avuto modo di ricordare nella mia relazione scritta. L'esperienza compiuta è ormai più che sufficiente per farci risolvere tali problemi, procedendo all'esame delle proposte di riforma della legge n. 468 subito dopo la conclusione di questa sessione di bilancio. Sono problemi che ritengo siano stati affrontati con molta

obiettività, con grande disponibilità, e con apporti veramente concreti.

Debbo ricordare l'intervento del relatore di minoranza, onorevole Garavini; ma questi problemi sono stati sollevati anche dall'onorevole Coloni, dall'onorevole Carrus ed in ultimo dall'onorevole Mattioli, anche se in riferimento alla possibilità di attuare lo stralcio di alcuni aspetti del disegno di legge finanziaria. Non mi soffermo sulle motivazioni che non hanno permesso di percorrere questa strada, da me già indicate in apertura di dibattito in Commissione.

Il disegno (attuato, come si è detto, solo in parte) indicato nelle procedure di bilancio adottate nel 1986 per l'approvazione della legge finanziaria 1987 va ripreso e applicato integralmente, con gli aggiustamenti derivati dall'esperienza.

In questa prospettiva, onorevoli colleghi, si colloca quanto deliberato con il disegno di legge finanziaria al nostro esame, che reca nei primi articoli alcuni degli elementi costitutivi della nuova procedura. Ci si riferisce, in particolare, alla prescrizione della presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria entro il 31 maggio di ciascun anno, e alla definizione delle norme sulla quantificazione degli oneri e sulla copertura finanziaria delle leggi, incluse le nuove o maggiori spese correnti recate dalla stessa legge finanziaria.

Per il termine di presentazione del documento di politica economica e finanziaria, previsto per la fine del mese di maggio, credo che non possa essere ritenuta praticabile la proposta, avanzata dall'onorevole Rutelli nel suo intervento, di anticipare la relazione previsionale e programmatica al mese di giugno. Indubbiamente, è il documento di politica economica e finanziaria che deve tracciare le vie per procedere nell'esame della legge finanziaria e del bilancio; ma anticipare di molto la relazione previsionale e programmatica significa non avere a disposizione, in maniera puntuale e coerente, tutti gli elementi che sono indispensabili per articolare la manovra di politica economica. Mi riferisco ai dati preconsuntivi

per l'anno che sta per terminare nel momento in cui si esamina la relazione previsionale e programmatica: è difficile che si possa disporre a giugno di dati di presuntivo sull'anno in esame che siano particolarmente importanti e significativi anche per definire gli obiettivi per l'anno successivo.

Con gli articoli modificati del disegno di legge finanziaria (mi riferisco agli articoli 1 e 2 e a quello aggiuntivo), approfondendo e non disperdendo il lavoro svolto dall'altro ramo del Parlamento, ma cercando di individuare risposte più puntuali, viene stabilito il principio della programmazione finanziaria.

Non possiamo non ricordare la norma di particolare interesse che prevede la possibilità per le Commissioni competenti di ricevere dal Governo una relazione circa l'entità degli oneri derivanti non solo dai disegni di legge di iniziativa governativa ma anche da tutte le altre disposizioni legislative.

Dobbiamo ancora rilevare che la Commissione bilancio, affrontando questi problemi, si è posta la questione di una definizione più puntuale del contenuto della legge finanziaria; tematica che la Commissione ha tuttavia ritenuto opportuno rinviare al momento più proprio della revisione organica della legge n. 468. In connessione a tale questione, altro problema esaminato dalla Commissione è stato quello della possibilità di stralcio di alcuni articoli della legge.

Da queste prime considerazioni possiamo trarre certamente la conclusione che proprio la vicenda di questa legge finanziaria, così ampia, complessa, articolata, sovraccarica di problemi, ha costretto, prima il Senato ed ora la Camera a definire alcuni punti fermi in relazione alle procedure da seguire per la predisposizione dei documenti finanziari del prossimo anno, anche con riferimento alle modalità di copertura della spesa. A partire da quest'anno potremo avvalerci di quanto è scaturito dal dibattito circa le vie da percorrere perché la prossima legge finanziaria abbia un diverso contenuto (pur nel rispetto della legge n. 468).

Debbo nuovamente ringraziare, da questo punto di vista, sia i colleghi che sono intervenuti sia i gruppi parlamentari che hanno dato un contributo positivo, fornendo precise indicazioni in relazione alle difficoltà emerse nell'esame della legge finanziaria.

Circa il merito del provvedimento, l'obiezione più ricorrente, che ci è stata rivolta da diverse parti (soprattutto da colleghi della opposizione), è che attraverso questo strumento non è possibile individuare le linee per il perseguimento di determinati obiettivi, che pure il Governo e il Parlamento devono raggiungere nell'interesse del paese, nel corso di quest'anno e nella proiezione delle attività di carattere poliennale.

Se questo grande «albero» può far perdere di vista l'essenza del contenuto reale della manovra sottostante alla legge finanziaria, ritengo tuttavia che sia possibile compiere uno sforzo per individuare, in termini positivi, una certa rispondenza. Se riusciremo, infatti, a cogliere in termini corretti la linea essenziale in cui si articola la legge finanziaria, sfrondandola di tutte quelle sovrapposizioni che, in definitiva, si riferiscono a norme particolari (anche in termini attuativi, e che certamente non dovrebbero esservi contenute), certamente potremo anche individuare gli obiettivi che sottostanno alla manovra complessiva.

D'altro canto, onorevoli colleghi, non ho notato nel corso del dibattito, una differenziazione notevole sugli obiettivi di fondo. Siamo tutti d'accordo sulla necessità di una riduzione reale del deficit e del suo contenimento nonché sull'obiettivo del mantenimento di una crescita dello sviluppo pari al 2,8 per cento (se non proprio al 3 per cento); per affrontare poi altri problemi (certamente quelli dell'accumulazione delle risorse), nella prospettiva di dare una risposta ai problemi dell'occupazione, da molti giustamente ricordati in questa sede. Ed ancora, non si può che convenire sull'esigenza di operare una manovra capace di ridurre il tasso di inflazione, nella prospettiva di ulteriori pro-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

gressi sulla via del risanamento della nostra economia.

Occorre affrontare i problemi dello sviluppo in termini equilibrati, anche in relazione a quel contenuto di qualità che da molti colleghi è stato qui richiamato. È un obiettivo che è possibile realizzare se riusciremo a mantenere l'economia sotto controllo, a far crescere il prodotto interno lordo, a reperire risorse capaci di incanalare investimenti, anche per affrontare i grossi problemi della qualità della vita in uno sviluppo veramente moderno.

Sono questi gli obiettivi del disegno di legge finanziaria in discussione, obiettivi sui quali non ho trovato grandi discordanze, ripeto, se non nella valutazione di alcuni strumenti.

Per quanto riguarda il tema delle entrate, che è stato ampiamente esposto dal collega Garavini e richiamato anche da altri colleghi, indubbiamente vi sono dei problemi aperti.

È una questione aperta quella dell'adeguamento del sistema impositivo, per dare più spazio alle imposte indirette rispetto a quelle dirette, sulla base della media dei tassi di imposizione fiscale esistenti in paesi più avanzati e più simili al nostro.

Altro obiettivo da perseguire, più volte indicato dal Governo, è indubbiamente quello di una revisione delle aliquote per ridisegnarne la curva, al fine di apportare benefici ai redditi piccoli e medi. Al riguardo, possiamo anzi parlare soprattutto di un impegno che non potrà che essere adeguatamente affrontato ed al quale occorre dare risposte in relazione, tra l'altro, agli adempimenti che il Governo ha ritenuto di riaffermare in diverse sedi.

Centrali rimangono, al di là delle procedure di bilancio, la necessità di ridurre il deficit (soprattutto primario) ed il problema degli interessi, richiamato da diversi colleghi e soprattutto dall'onorevole Ciampaglia, che in modo particolare si è soffermato, come l'onorevole Minucci, sui problemi del Mezzogiorno.

Il rientro programmato è un obiettivo

di breve periodo. Accanto alla valutazione della spesa è necessario riflettere su come sia possibile incidere sulla massa rilevante degli interessi pagati per il debito pubblico. Siamo arrivati quasi ad 80 mila miliardi, precisamente a 77 mila e 500 miliardi, previsti per il 1988! Come ridurre il grosso impegno di pagamento degli interessi?

Non potremo realizzare tale obiettivo se non manterremo basso il tasso di inflazione, con una riduzione costante, ma possibile, in riferimento agli avvenimenti di carattere internazionale. Sappiamo perfettamente, infatti, che il problema degli interessi nel nostro paese non è un fatto isolato, ma è legato come variabile a quello che avviene nell'economia internazionale. Mantenere un tasso di inflazione basso, magari riducendolo ulteriormente, consente nel contempo di praticare (con la dovuta attenzione) una riduzione dei tassi di interesse sulla massa del debito pubblico, che può recare anche un beneficio alla spesa e quindi alla riduzione del deficit.

Passo ora ad esaminare brevemente il problema degli investimenti, prima di andare rapidamente verso la conclusione della mia replica. Dobbiamo qui ricordare la manovra complessiva della legge finanziaria, al di là degli obiettivi macroeconomici di fondo la cui prefigurazione è necessaria e preliminare all'esame dei singoli problemi di minore o maggiore importanza.

Il tema del Mezzogiorno è stato sollevato, oltre che dai colleghi che ho ricordato, anche dall'onorevole Grippo. Nel Mezzogiorno, le risorse ci sono, diciamo francamente! Io ho voluto affermarlo nella mia relazione. Si tratta di risorse che certamente devono essere attivate in maniera più spedita e che comunque, proprio nel corso del 1988, potranno essere più adeguatamente utilizzate, superata la prima fase di avvio della nuova strumentazione prevista dalla legge sul Mezzogiorno.

Dobbiamo verificare il problema dell'attivazione delle risorse e sollecitare gli investimenti per il Mezzogiorno, muo-

vendo una critica alla quantità delle risorse effettivamente disponibili e altresì sollecitando l'attività di controllo del Parlamento per valutare in che modo gli stanziamenti vengano utilizzati.

Per quanto riguarda, poi, i problemi dell'ambiente, non credo che non siano state fornite risposte, anche se forse insufficienti. Tuttavia, non è neppure possibile condividere l'impostazione in base alla quale i fondi da destinare alla tutela dell'ambiente debbano essere stornati da altri capitoli, come ad esempio quello relativo al piano per la viabilità.

Dobbiamo metterci d'accordo una volta per tutte. Se il Parlamento approva, stabilendo criteri e modalità, leggi per i piani di settore; se ad esse si dà esecuzione attraverso le procedure della programmazione nell'ambito del CIPE e delle altre sedi competenti; se si indicano gli obiettivi che devono essere raggiunti; se quindi dietro tali piani vi sono criteri, indicazioni ed obiettivi che hanno indubbiamente la loro importanza e sono stati ampiamente dibattuti, non possiamo alla fine improvvisamente stravolgerli.

Il problema dei trasporti non riguarda soltanto quelli su gomma e non si risolve riducendo, e quindi contenendo, i programmi previsti nel piano per la viabilità che tra l'altro, per quanto riguarda le autostrade, mira soltanto ad eliminare le strozzature ancora esistenti, cercando di rendere i percorsi più celeri ed adeguati. A mio modesto parere quest'ultimo aspetto può recare benefici anche sotto il profilo della tutela ambientale e del risparmio stesso dell'energia; se si snelliscono e si rendono più celeri i percorsi, completando una struttura viaria già esistente nel nostro paese, indubbiamente si avranno minori costi e si eviteranno inconvenienti all'ambiente.

Ai problemi dell'ambiente si è data, quindi, una risposta. Se il contenuto del disegno di legge finanziaria si è ulteriormente ampliato durante l'esame in Commissione, ciò è avvenuto perché nell'articolo si sono volute affrontare, con fondi abbastanza cospicui (circa 3.700 miliardi), già previsti nella tabella C, que-

stioni che il Ministero per l'ambiente è chiamato a risolvere.

Ai problemi dell'ambiente è stata data anche un'altra risposta, e per questo rilevo che il confronto deve essere condotto in termini concreti e positivi, perché non è vero che non sia stata accolta nessuna delle proposte avanzate dal gruppo verde. Non credo, infatti, che il presidente della Commissione abbia chiesto soltanto quanti miliardi il gruppo verde proponesse di inserire nella legge finanziaria per il raggiungimento dei suoi obiettivi. Egli parlava in relazione ad alcuni emendamenti presentati, sui quali occorre concordare una valutazione che tenga conto di una manovra generale che contempli tutte le esigenze prospettate.

Non a caso nella tabella prima citata sono stati riportati i fondi relativi alla disciplina sulla valutazione di impatto ambientale, sulla delocalizzazione di industrie a rischio o insalubri e sui bacini idrografici interregionali, nonché sul bacino dell'Arno in particolare. Nella stessa tabella sono state comprese anche questioni riguardanti direttamente l'operatività dello stesso Ministero dell'ambiente, a parte il riferimento alle emergenze che dovranno essere affrontate in futuro con appositi strumenti previsti della stessa legge.

Vorrei ora soffermarmi sui beni culturali, argomento ripreso più volte dai colleghi dei gruppi verde, della sinistra indipendente e federalista europeo. Al di là del problema dei «giacimenti» culturali (questi ultimi possono certamente dare un sostegno all'occupazione), vorrei ricordare solo alcuni dati. Nella tabella C, contenente norme che devono essere definite o ulteriormente adeguate (come quelle previste dalla legge n. 449), si stanziavano, nel triennio, 280 miliardi per la manutenzione straordinaria del patrimonio di interesse storico ed artistico, nonché per il recupero delle aree dei beni culturali ed ambientali; 420 miliardi, sempre nel triennio, per l'adeguamento funzionale dei musei, degli archivi e delle biblioteche. Infine è previsto un ulteriore stanziamento di 475 miliardi per tutelare,

valorizzare e restaurare i beni culturali ed ambientali.

Cari colleghi, ritengo che il Parlamento debba compiere uno sforzo, anche sulla base delle indicazioni e delle notizie fornite dal Governo, al fine di avviare un complessivo esame sulle diverse disponibilità previste da numerose leggi.

Per quanto riguarda il problema della valorizzazione e del restauro dei beni culturali ed ambientali, non possiamo dimenticare che con il fondo investimenti ed occupazione, costituito nel 1986 ed accresciuto lo scorso anno attraverso una manovra condotta dalla Commissione bilancio con la legge finanziaria 1987, sono circa 700 i miliardi immediatamente utilizzabili per far fronte alle esigenze di restauro e di recupero di tali beni. Per il 1989 sono stati previsti altri 390 miliardi per progetti la cui istruttoria dovrà essere definita nel corso di quest'anno.

Al di là di ciò che riguarda direttamente il Ministero dell'ambiente, devo dire che soltanto nel fondo investimenti ed occupazione giacciono mille miliardi, immediatamente utilizzabili.

È bene inoltre sottolineare lo sforzo compiuto con questa legge per accrescere i fondi destinati alla ricerca ed all'innovazione. Qui forse dovremmo aprire un nuovo grande capitolo, onorevole Mattioli, sul modo di concepire le modalità dell'innovazione, certamente legate a processi di riconversione e di ristrutturazione, sempre però in un rapporto diretto con ciò che avviene a livello internazionale, nell'accrescimento e nel mantenimento di una eguale produttività, considerando la capacità competitiva delle attività produttive del nostro paese.

In questa legge finanziaria determinati fondi sono destinati ad alcune iniziative da definire (per esempio, quella relativa alle aree urbane). Ma al di là di questo, sempre sotto il profilo degli investimenti, vorrei ricordare (l'ho già accennato, ma voglio esplicitarlo meglio) che con l'operazione volta ad attuare il fondo investimenti ed occupazione si rende possibile, nel corso di quest'anno, attivare immedia-

tamente 6.000 miliardi di investimenti per progetti che hanno già avuto la loro istruttoria e che nel giro di pochi mesi possono dare una spinta positiva anche alla situazione occupazionale nel nostro paese.

Sottolineo, comunque, che su 6.000 miliardi di investimenti quasi 2.000 riguardano progetti concernenti l'ambiente (disinquinamento acque, interventi sul territorio, eccetera).

Un ulteriore discorso dovremmo forse aprire, onorevole Carrus, in Commissione — non lo affronto diffusamente in questa sede — sui problemi di fondo della programmazione nel nostro paese, in riferimento al collegamento tra i vari centri di spesa ed alle modalità di raccordo tra le diverse possibilità di azione nei diversi comparti e settori. Al di là delle normative specifiche, esistono programmi di settore che meritano una riflessione più attenta ed una valutazione delle capacità e delle risorse disponibili. Mi riferisco in particolare ai programmi di settore relativi alle telecomunicazioni, ai trasporti, agli interventi poliennali nell'agricoltura, nonché agli interventi riguardanti la viabilità, per i quali appaiono fondate ed importanti le sollecitazioni a definire procedure di spesa più snelle. Non mi soffermo ulteriormente su questo aspetto, perché ho avuto modo di valutarlo ampiamente nella mia relazione.

Desidero rilevare che i problemi occupazionali non sono ignorati. Si può discutere se talune misure siano giuste o adeguate, se debbano essere valutate più coerentemente, ma certamente i problemi dell'occupazione non sono dimenticati. Basti ricordare i contributi a sostegno della nuova occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, nonché le risorse destinate all'occupazione aggiuntiva dei giovani nel settore dell'ambiente, anche in relazione al problema dei giacimenti culturali.

Circa le questioni di carattere sociale, non possiamo dimenticare l'accantonamento di risorse per la revisione dell'indennità di disoccupazione, legata certamente alla riforma della normativa della cassa integrazione, ma che rappresenta

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

un problema particolarmente sentito e di delicata importanza. Non possiamo tralasciare inoltre l'incremento delle previsioni di spesa in favore della grande area delle categorie protette.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, voglio rilevare che il disegno di legge finanziaria è complesso, molto ampio, ma non risponde a quei criteri, inizialmente ricordati, almeno per quanto riguarda l'insieme delle indicazioni contenute nell'articolato. Indubbiamente, nel complesso, sono presenti una serie di norme che corrispondono ad esigenze reali del paese.

Forse vi sono vagoni che non debbono essere attaccati al «treno» della legge finanziaria, che deve comporsi solo di vagoni essenziali. Ma gli ulteriori problemi affrontati in questa sede rappresentano tanti altri vagoni da agganciare a locomotive che debbono percorrere la stessa direttrice, quella capace di incidere sui problemi dello sviluppo e del risanamento economico e sociale del nostro paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole ministro delle finanze.

ANTONIO GAVA, Ministro delle finanze. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel corso della discussione svoltasi nella Commissione bilancio ed in aula, nonché, per certi aspetti di merito relativi alle entrate, anche nella Commissione finanze, sono stati sollevati dubbi sulle stime delle entrate per il 1988.

Si è ripetuta la critica, pur se attenuata, che negli anni precedenti era stata rivolta alle previsioni del mio autorevole predecessore, onorevole Visentini.

Ritengo, invece, che le previsioni di entrata per il 1988, sottoposte al Parlamento, siano molto realistiche, nel senso che si avvicinano tendenzialmente all'obiettivo che si raggiungerà nell'assestamento finale del 1988.

Si è trattato, da parte del ministro delle finanze, di una scelta: centrare il più pos-

sibile la previsione, per evitare maggiori gravami fiscali. Basterebbe considerare l'incremento percentuale delle previsioni iniziali per il 1987 in rapporto ai risultati contenuti nel consuntivo del 1986. L'incremento percentuale fu allora dell'ordine dell'1,5 per cento. L'incremento percentuale delle entrate per il 1988 è invece superiore di oltre il 12 per cento alle previsioni assestate del 1987, con una maggiore entrata di circa 27 mila miliardi.

Qualcuno potrebbe sottolineare da una parte l'eccesso di prudenza del mio autorevole predecessore, dall'altra l'eccesso di ottimismo dell'attuale responsabile del Ministero delle finanze. Vorrei soffermarmi su alcune considerazioni, che dimostrano come la previsione fatta sia da considerarsi attestata sui limiti massimi.

Il quadro economico internazionale, sulla base del quale sono state effettuate le previsioni, non è certo migliorato, per cui è prevedibile che le entrate derivanti da IRPEF, IRPEG e IVA siano inferiori al previsto.

Né si può dimenticare che per le due maggiori imposte (IRPEF e IVA) si è registrato, nel corso del 1987, un aumento eccezionale dovuto a fatti particolari e non ripetibili: per l'IRPEF, il rinnovo dei contratti, con l'aumento delle retribuzioni ed il pagamento degli arretrati, per l'IVA il recupero della minore imposta pagata in dogana nel 1986, in relazione alla diminuzione del valore delle importazioni per effetto del deprezzamento del dollaro e della diminuzione del prezzo del petrolio.

Quando alle entrate del novembre 1987, più volte citate, che sono state dell'ordine di circa 32 mila miliardi, le stesse non possono costituire base di valutazione, in quanto connesse alla concentrazione dei versamenti di acconto che nel 1986 sono stati riportati soprattutto sul mese di dicembre, in conseguenza dello sciopero delle banche.

È prevedibile, quindi, che i dati del dicembre 1987 siano inferiori a quelli del 1986, con un riequilibrio della vera tendenza evolutiva dell'intero anno.

D'altro canto, il presidente Andreatta,

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

in sede di Commissione bilancio al Senato, soffermandosi preliminarmente sulle metodologie previsionali in tema di entrate, faceva rilevare, il 16 ottobre scorso, come le previsioni del Governo e quelle dei vari autorevoli centri di ricerca (che ricorrono a metodologie diverse da quelle del Governo) presentassero significative convergenze intorno a cifre non lontane tra loro.

Su questa base il senatore Andreatta concludeva che non sussistevano rilevanti elementi di sottovalutazione delle previsioni e che quindi i possibili margini di correzione verso l'alto sarebbero stati modesti, almeno per il 1988.

Non voglio certo criticare le prudenti previsioni del mio predecessore Visentini, perché, se il ministro delle finanze in carica alla fine del 1987 non si è trovato costretto a varare pesanti provvedimenti fiscali per coprire lo «sbilancio» della spesa pubblica, ciò è derivato dalla cautela adottata in sede di previsioni per il 1987.

Si è potuto così, attraverso le maggiori entrate, far fronte a gran parte della lievitazione della spesa. A me è consentito oggi formulare una previsione più realistica, in quanto confido nella maggiore severità dei meccanismi di controllo della spesa inaugurati dalla legge finanziaria per il 1988, dei quali desidero dare atto al collega ministro del tesoro.

Lo stesso onorevole Macciotta, d'altro canto, intervenendo in Commissione, non ha fatto rilievi sostanziali rispetto all'entrata complessiva, anche se ha espresso alcune osservazioni sulle singole voci, a suo avviso talvolta sovrastimate, talaltra sottostimate. Alla fine, comunque, vi era il giusto pareggio delle previsioni.

Tale argomento è stato trattato da molti colleghi che sono intervenuti nel dibattito, nonché nelle relazioni, in particolare in quelle di minoranza. Desidero, a questo punto, ringraziare i relatori, in particolare il relatore per la maggioranza. In definitiva, onorevoli colleghi, sull'argomento in discussione ho adottato quella che viene definita la prudenza del buon padre di famiglia, aspirando ad evitare

un duplice pericolo: la sovrastima o la sottostima delle entrate.

Sono stati inoltre sollevati problemi (ricordati anche dall'onorevole Garavini, il quale ha parlato di reticenza del Governo) in ordine al settore fiscale, soprattutto con riferimento alla struttura contributiva del costo del lavoro, alla revisione delle aliquote IRPEF e, in sostanza, al reintegro della cosiddetta draga fiscale.

Quanto al problema della revisione della struttura contributiva del costo del lavoro, è opportuno lasciare ogni valutazione alla discussione di merito, anche per far parlare chi, per responsabilità di Governo, ha più competenza di me sull'argomento.

In merito al tema della revisione delle aliquote IRPEF, non posso che rinnovare in questa sede l'impegno del Governo a procedere ad una parziale restituzione, al verificarsi il 1° luglio 1988 della condizione del rientro dell'inflazione nel tetto programmato del 4,5 per cento. Tutti, a iniziare dal ministro delle finanze, riconoscono la giustezza della restituzione del drenaggio fiscale, per quanto attiene alla incisività sulla retribuzione reale, anche se motivi congiunturali, interni ed internazionali (è stato più volte ripetuto) hanno indotto il Governo a subordinare tale operazione al verificarsi della predetta condizione.

Resta valido l'impegno a realizzare comunque la restituzione integrale a partire dal 1° gennaio 1989. Tutti infatti condividiamo le analisi anche recenti sul tema del drenaggio fiscale e quelle sviluppate dal senatore Visentini (più volte richiamate) relative all'opportunità di procedere alla restituzione fin da quest'anno. Non mi trovo però nelle stesse condizioni di libertà in cui si trova il senatore Visentini, in quanto debbo rappresentare al Parlamento e all'opinione pubblica la posizione complessiva del Governo, espressa da quest'ultimo anche ai sindacati, come del resto ebbe a fare a suo tempo lo stesso Visentini rinviando per la prima volta le decisioni in materia.

Quanto alle proposte di introdurre meccanismi automatici di compensazione

degli effetti del drenaggio fiscale, non posso trovarmi d'accordo con i proponenti, perché in tal modo saremmo costretti a riconoscere l'incapacità a raggiungere l'obiettivo fondamentale della politica economica: la sconfitta dell'inflazione, che è poi il vero meccanismo per sconfinare la svalutazione delle retribuzioni. Se è l'inflazione la principale causa della svalutazione delle retribuzioni reali, soltanto battendo l'inflazione si elimina alle fondamenta il perverso fenomeno.

Altri problemi sollevati riguardano la richiesta (da parte dell'onorevole Garavini) di una maggiore imposizione sui fabbricati, sui redditi agricoli e su quelli da capitale. Per il primo punto, è allo studio un riordino della fiscalità immobiliare, collegato al riconoscimento dell'autonomia impositiva degli enti locali, anche in base agli ordini del giorno al riguardo votati sia dal Senato sia dalla Camera. In tale sede avremo l'opportunità di approfondire il tema e di assumere le relative determinazioni.

Ho colto, invece, i suggerimenti di una revisione della imposizione sui redditi agricoli, specialmente per le società di capitali che operano in agricoltura. Per quanto riguarda, infine, il dibattito sulla tassazione delle rendite finanziarie o sulla patrimoniale (sia essa di scopo o meno, onorevole Carrus), ripeto in questa sede quanto anticipato all'onorevole Visco in Commissione. Su questo argomento, molto delicato, il dovere del ministro delle finanze è di tacere, perché qualsiasi annuncio, come avviene spesso in materia fiscale, rischia di provocare gravi turbative sul mercato finanziario. Per ora posso soltanto ribadire di avere registrato i contraddittori e contrastanti suggerimenti che sono venuti sul tema dal dibattito parlamentare.

Sul problema della lotta all'evasione e dell'ammodernamento dell'amministrazione finanziaria, con particolare riferimento al catasto, come ha ricordato il relatore per la maggioranza, onorevole Aiardi, desidero sottolineare che già un ramo del Parlamento (ma in effetti il principio è passato in tutte e due le Ca-

mere) ha approvato un provvedimento per il potenziamento della Guardia di finanza e per il completamento del sistema informativo dell'amministrazione centrale e periferica.

Sono convinto, onorevoli colleghi, che l'equità fiscale si potrà conseguire se si realizzeranno due condizioni: la riforma dell'amministrazione finanziaria, per la quale è al lavoro una commissione ministeriale che dovrebbe concludere i propri lavori entro la fine di questo mese, ed un migliore assetto normativo, avviato con l'entrata in vigore del testo unico delle imposte dirette, che sarà seguito dalle norme di attuazione dello stesso e quindi, entro la fine del 1988, in forza della delega recentemente ricevuta dal Parlamento, dall'entrata in vigore degli altri testi unici relativi alla riscossione, all'accertamento, alle sanzioni ed alle agevolazioni.

La riforma fiscale, onorevoli colleghi, e la ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria costituiscono i binari su cui il Governo intende muoversi per realizzare una politica fiscale sempre più equa.

Riprendendo le polemiche che ci sono state sulla natura più o meno «asciutta» della legge finanziaria, dirò che non credo che tutti i problemi che attengono al fisco possano essere affrontati e risolti in occasione dell'approvazione della legge finanziaria (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. L'onorevole ministro del tesoro ha facoltà di replicare.

GIULIANO AMATO, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il ministro Colombo, per facilitare una conclusione non tarda dei nostri lavori (non so se si identificherà con quanto dirà il ministro del tesoro, ma penso senz'altro di sì) ha deciso di rinunciare alla replica.

Desidero ringraziare i colleghi, soprattutto i presenti alla discussione questa sera, oltre a quelli che nel dibattito sono intervenuti. Ringrazio in primo luogo il relatore per la maggioranza, che ha com-

piuto anche per iscritto, oltre che questa sera a voce, uno sforzo consistente di sistemazione di un materiale difficile, per il quale merita ogni apprezzamento.

Desidero ringraziare poi i relatori di minoranza e i colleghi che hanno lavorato intensamente, in Commissione, portando questa legge finanziaria alla discussione dell'Assemblea.

Si tratta di una legge finanziaria della quale non sarò io a nascondere i problemi, anche perché credo di aver contribuito ad esplicitarli, forse anche troppo, nelle settimane passate, in varie sedi e, in primo luogo, nella sede dovuta, cioè al Senato della Repubblica, che ha ricevuto in prima lettura questo testo. Sono problemi collegati — e non poteva essere diversamente — a una vicenda istituzionale che ci vede ancora oggi parlare di profili procedurali essenziali e di strumenti di cui ancora non disponiamo (corsie preferenziali, *iter* dei provvedimenti connessi).

Abbiamo adottato una terminologia che, in realtà, presuppone riforme piccole, ma di grande significato, che ancora non abbiamo realizzato. È infatti da due anni che parliamo di «provvedimenti connessi», là dove la connessione è materiale ma non è mai temporale.

E, alla fin fine, il problema della legge finanziaria «asciutta» o «bagnata» nasce di qui. Su tale argomento, intanto, non dobbiamo diventare improvvisamente bizantini: le forme sono importantissime in una democrazia parlamentare, ma la sostanza non va interamente dimenticata.

Come qualche nostro collega ha notato, scrivere una norma di una riga che fa spendere 20 mila miliardi è molto più «asciutto» che scriverne una, a volte lunga, che ne fa risparmiare cento. Non giudicherei quindi «l'asciutto» o il «bagnato» solo dalla dimensione. Nessuno lo fa, ma questo è il rischio. È difficile valutare a peso, anche se è innegabile che vi sia della zavorra. E il Governo ha adottato inizialmente la decisione di «bagnare» la legge finanziaria, con lo scopo prioritario di collocare in essa disposizioni essenziali per governare la spesa sanitaria e la spesa

previdenziale, rinunciando alle norme più brevi che avrebbe potuto scrivere: ad esempio quelle che restauravano ticket precedentemente aboliti. Sarebbe stato molto più breve e forse molto più attinente ai contenuti tipici della legge finanziaria reintrodurre il ticket sulla diagnostica. Il Governo non lo ha voluto fare, ravvisando in ciò un peso sull'utente, in mancanza di una correzione di una inefficienza pubblica, e ha scritto invece norme «lunghe», rivolte a migliorare il funzionamento degli apparati pubblici.

Mi è difficile accettare qui la pregiudiziale della *sedes materiae*. Abbiamo ritenuto giusto mettere per iscritto le norme sui posti-letto, perché non si può imporre alla collettività di mantenere posti-letto che non sono destinati ad essere utilizzati. A tali norme, come era doveroso, sul piano politico e sociale, sono state nel medesimo testo normativo affiancate quelle che prevedono la spesa di 10 mila miliardi in conto capitale per ammodernare e ristrutturare ospedali malandati, là dove i posti letto servono, e magari non ci sono o sono cucce.

È nata così la legge finanziaria «non asciutta», con questi contenuti.

È un profilo che non va dimenticato, perché noi avremmo potuto collocare tali norme in un provvedimento connesso, assumendoci una responsabilità verso il paese, verso i lavoratori, verso i rappresentanti dei lavoratori che sollecitavano norme di questo genere dicendo: fatevi dare la corsia preferenziale!

Poiché la corsia preferenziale non era possibile, ci siamo assunti la responsabilità di assicurare loro l'unica corsia preferenziale di cui il Parlamento della Repubblica per il momento dispone e di cui paga per primo tutti i prezzi. Si tratta della sessione di bilancio, che impropriamente è costretta a farsi carico di una attività legislativa che dovrebbe trovare spazio altrove ma che altrove, nel corso dell'anno, non ha alcuna certezza né di tempi né di modi per essere svolta. Si tratta di un problema istituzionale che grava sull'assetto del Parlamento e che finisce per incidere sulla legge finanziaria

che si trova a rispondere di colpe, per così dire, non sue.

Esiste, inoltre, fin dall'inizio una normativa che, in conformità a leggi finanziarie precedenti, si fa carico di prevedere stanziamenti immediatamente operativi in caso di calamità verificate o per interventi immediati sul territorio; il che può essere criticato o ritenuto giusto: sulle calamità possono, infatti, essere affermate molte cose positive o negative.

In linea di principio, il Parlamento non ha mai contestato che nella legge finanziaria debba, o possa, essere inserita una disposizione che preveda stanziamenti. Anzi, per la verità, quando il Governo ha proposto la tabella C si è visto trasferire nell'articolato disposizioni di questo tipo proprio dal Parlamento.

In questa parte del provvedimento, è stata inserita quest'anno la norma relativa all'Alpe Gallina che — lo dico in particolare al collega Adalberto Minucci, con la stessa amicizia che egli mi ha dimostrato — ha un nome poco felice: un'Alpe dal nome Gallina pare, evidentemente, piuttosto ridicola, se paragonata ad Alpi che presentano nomi più sontuosi o più signorili.

A questo riguardo, desidero ribadire — visto che sono state spese parole divenute il simbolo del folklore fatto sull'atto legislativo al nostro esame — che quello dell'Alpe Gallina è un problema non meno serio di altri.

A questo punto, mi permetto di lasciare nei resoconti parlamentari qualche informazione sull'Alpe Gallina. Per coloro che non ne fossero a conoscenza, ricordo che essa è situata sulla sponda sinistra dell'Isarco, a sette chilometri e mezzo dal Brennero; è un'Alpe franosa, dalla quale periodicamente si staccano valanghe. La periodicità, verificata storicamente, non è breve: è cinquantennale. L'ultima valanga, con conseguenze molto gravi, cadde nel 1916. Da alcuni anni, pertanto, la popolazione ed i suoi rappresentanti nel consiglio provinciale di Bolzano segnalano l'esigenza di imbracare la montagna, sotto la quale attualmente esistono una ferrovia, una strada e un'autostrada.

La giunta ed il consiglio provinciale di Bolzano hanno ripetutamente invitato il Governo ad intervenire, tenendo anche conto della delicata situazione politica della regione e del rischio che la comunità di lingua tedesca — in una fase prossima alla chiusura della più ampia vertenza relativa all'attuazione dello statuto — possa ravvisare nel ritardo un atteggiamento poco favorevole degli organi centrali. Dio ci guardi dal rischio che, nel frattempo, i cinquant'anni (ai quali fortunatamente si è aggiunto un ulteriore lasso di tempo) scadevano, con gravi conseguenze, sulle quali c'è poco da scherzare!

Tra gli stanziamenti destinati ad essere immediatamente operativi, anziché finire nella tabella C, abbiamo ritenuto di inserire anche quelli sull'Alpe Gallina. Questi sono i termini della questione e le richieste pervenute dagli organi locali affinché il Governo risolva tale problema.

Mi rendo conto che oltre a quelle relative all'Alpe Gallina sono state inserite nella legge finanziaria molte altre disposizioni e che l'impressione di una caotica abbuffata si è determinata non del tutto illegittimamente.

Desidero formulare due altre considerazioni. Innanzitutto credo che il groviglio dei «rami» del provvedimento non possa farci dimenticare l'esistenza di un «tronco» della legge finanziaria che contiene indicazioni positive.

In secondo luogo, — mi spiace ma ritengo doveroso dirlo — debbo rilevare che, stando a certi organi di stampa e ad alcuni atteggiamenti che ho notato in quest'aula, sembra quasi implicito che, poiché ci si occupa dell'Alpe Gallina o dello stagno di Cagliari, si è responsabili anche dei duemila emendamenti che saranno presentati e che, per evitare tale catastrofe, si ha il dovere di far sparire quanto è stato inserito nel testo della legge. Questo è un atteggiamento tra i più insultanti che io abbia mai sentito nei confronti di un organo sovrano come il Parlamento della Repubblica, del quale implicitamente si dice che è una sorta di demone mostruoso che il Governo ha la

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

responsabilità di non eccitare perché, se il demone viene eccitato, questo scatena tutta la sua forza maligna e travolge la legge finanziaria sotto duemila emendamenti!

Io non considero demoniaci tali emendamenti, ma semplicemente proposte di correzione che chiunque può apportare. Se poi sono duemila e sono troppi, in ogni caso la responsabilità è di chi li ha presentati, quale che sia poi il giudizio che se ne dà: non certo del Governo, che sarebbe una sorta di plagiatore, di provocatore, o non so che cosa, rispetto ai presentatori di emendamenti.

ADALBERTO MINUCCI. Il Governo ha poi presentato i suoi!

GIULIANO AMATO, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro*. Certo, il Governo ha presentato i suoi emendamenti, che però non sono duemila, anche se sono molti, come tu hai detto.

Diverso è il discorso che ha fatto Garavini, che ha minacciato non valanghe di emendamenti ma di affrontare tematiche sostanziali. Questo è un altro discorso e si tratta di vedere se nasconda la minaccia di voler cogliere il Governo impreparato ad affrontare questi temi. In ogni caso, non credo che il Governo risulterà impreparato.

Dicevo che, al di là del folklore e del facile scherno su singoli stanziamenti (che in determinati casi sono di sicuro di corto respiro ma che sono qui presenti perché non hanno altre sedi dove cercare di entrare), sono convinto che nel medio periodo rimarranno di questa legge finanziaria le novità positive che ha introdotto, e che non sono poche. Segnalo al riguardo il nuovo rigore nell'arginare la crescita incontrollata della competenza futura, che è forse l'elemento essenziale di una legge finanziaria per un paese come l'Italia, la cui principale anomalia (mi fa piacere che De Michelis abbia ripreso oggi questa espressione che io avevo usato al Senato) è data dalle dimensioni del suo disavanzo pubblico.

Al Senato dissi che avevamo lavorato tanto intorno alle anomalie del caso italiano, che non potevamo non riconoscere questa vera anomalia, sulla quale merita lavorare e sulla quale, al di là delle parole retoriche e delle improvvisate ventate di giacobinismo, il lavoro da compiere è prosciugare progressivamente ma concretamente quella enorme quantità di competenza che poi diventa cassa, che poi diventa fabbisogno e di cui ogni anno vediamo fortunatamente soltanto una fetta, perché le procedure di spesa che abbiamo sono tali da mantenere lassù una buona parte delle tonnellate di cassa spendibile che non riescono a diventare immediatamente spendibili.

Sotto questo profilo, la legge finanziaria di quest'anno è fortemente innovativa, e io sono grato a tutto il Parlamento perché si è trovato il consenso convinto dei gruppi della maggioranza e almeno del principale gruppo di opposizione per lavorare, allargandola, sulla impostazione che il Governo aveva cercato di dare riducendo drasticamente il fondo globale di parte corrente; con un espediente tattico qual era quel «fondino» che — lo dico in particolare all'onorevole Coloni — è stato poi prosciugato, come era giusto perché era alla fine del suo percorso. Il «fondino» non pretendeva di andare al di là di questo punto: avrebbe sbagliato ad avere questa pretesa, ed in effetti non l'aveva.

Resta il fatto che in questo modo, partito il Governo con un fondo globale di parte corrente che in realtà includeva solo spese di fatto obbligatorie (trasferimenti a comuni, regioni e comunità) per 27 mila miliardi, siamo arrivati alla fine del percorso alla Camera a superare di poco i 31 mila miliardi, di cui 1.200 aganciati ad un fondo negativo; quindi, in realtà, a 30 mila miliardi di fondo globale di parte corrente, mentre nella legge finanziaria dell'anno scorso l'analogo fondo globale sfiorava i 38 mila miliardi. Su questo aspetto, che il Parlamento ha mostrato di condividere, si è innestato (ad opera dello stesso Parlamento) l'obbligo per le leggi finanziarie future di coprire

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

sempre (sia per il primo che per i due successivi anni del triennio) le nuove spese di parte corrente con nuove entrate reali e non più con il ricorso al saldo, cioè al disavanzo.

Si tratta di un dato importante per un Parlamento che è sempre imputato di essere lo spendaccione di casa, soprattutto perché si aderisce alla tesi interpretativa secondo la quale le nuove iniziative di parte corrente violano l'articolo 81 della Costituzione se non hanno una copertura effettiva. Questo principio appare quest'anno.

GIUSEPPE RUBINACCI. Ma non quattro volte!

GIULIANO AMATO, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro*. Questo è un altro problema.

GIUSEPPE RUBINACCI. È un altro problema per il Parlamento, non già per il Governo!

PRESIDENTE. Onorevole collega, la prego di lasciar parlare il ministro del tesoro.

GIULIANO AMATO, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro*. Questo principio, dicevo, appare quest'anno per la prima volta e costituisce, a mio avviso, una riforma istituzionale di non poca importanza per un paese il cui principale problema pubblico è costituito dalle dimensioni del disavanzo.

Non entro nel merito delle altre norme di contabilità introdotte con l'articolo 2. Sono particolarmente grato alla Commissione bilancio della Camera che in qualche modo ha compiuto un sacrificio, accettando che un lavoro che essa aveva impostato e che vedeva destinato ad una legge *ad hoc* sia stato in parte suddiviso tra il «pegno» che rimane nella legge finanziaria — giusta il lavoro compiuto dal Senato — ed il resto che dovrà essere sicuramente esaminato, proseguendo e completando il lavoro che era stato qui impostato. Questo è il primo punto.

Vi sono piani di risanamento imposti dalla legge finanziaria che hanno superato il vaglio del Senato e della Camera. Mi riferisco ai grandi servizi pubblici (ferrovie, poste, trasporti locali), rispetto ai quali vi è la previsione di una automatica riduzione di una quota del contributo pubblico (e abbiamo definito quale sia) a partire dall'esercizio immediatamente successivo.

Vi sono le nuove norme intese a rendere più rigoroso l'accertamento dell'invalidità civile, senza toccare il titolo ma solo sottoponendo chi ne chiede il riconoscimento ad un accertamento più rigoroso. A questo proposito, vorrei lasciare agli *Atti Parlamentari*, in relazione alle tentazioni che poi riaffiorano sempre in aula sotto forma di emendamenti, che è impossibile avere l'una e l'altra cosa: non si difendono gli invalidi lasciando immutato il sistema di accertamento che fa filtrare troppi invalidi che forse tali non sono, li si difende garantendo un sistema di accertamento che assicuri al vero invalido di essere lui, non un altro, ad essere riconosciuto tale. Non bisogna, quindi, adottare false difese per gli invalidi.

GIORGIO MACCIOTTA. Ma neanche adottare decreti che fanno filtrare un milione di invalidi.

GIULIANO AMATO, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro*. Questo è un altro problema, relativamente al quale avremo modo di approfondire le osservazioni, anche giuste, che sono state fatte.

Voglio dire una cosa con franchezza: qualora giungessero pressioni da organismi associativi per ritornare al vecchio sistema, sarebbe giusto chiedersi se tali pressioni vengano in nome della tutela degli invalidi oppure della forza numerica che qualunque associazione è indotta a cercare per se stessa, arrivando, ad un certo momento, a non guardare più in faccia nessuno.

Vi sono le nuove norme sulle assunzioni. Anche questo è un grosso passo avanti rispetto ad anni di leggi finanziarie

costruite sul meccanismo blocco-deroga: si cerca di implementare, con tutte le difficoltà che pure ci saranno, le norme volute dalle organizzazioni sindacali per regolare l'accertamento dei fabbisogni di personale e le assunzioni nel pubblico impiego.

Vi sono norme che accelerano le procedure di spesa e che sono molto importanti. Certo, occorrerà valutarne l'impatto ambientale, Mattioli; tuttavia, non si può demonizzare l'opera pubblica. Mi sembra francamente eccessivo ritenere che vada combattuta l'accelerazione delle opere pubbliche perché queste ultime sono demoniache. Non sempre è così. Abbiamo voluto ed introdotto la valutazione di impatto ambientale per fare in modo che le opere si collochino sul territorio integrandolo e arricchendolo, non distruggendolo.

A questo proposito, credo che una visione ponderata ci debba portare a considerare molti elementi, perché tra le opere pubbliche che non si fanno ci sono ospedali nel Mezzogiorno dei quali anni addietro è stata posata la prima pietra e dei quali solo ragioni che forse Insalaco avrebbe potuto spiegarci hanno, in più casi, impedito il completamento. In tali casi, il problema non è di ambiente, o è di ambiente in tutt'altro senso. Queste opere vanno completate e vanno rimossi gli ostacoli che ne hanno impedito sino ad oggi il completamento. Ci sono poi le opere che danno il via ai progetti finalizzati nella pubblica amministrazione.

Se mettiamo tutti questi elementi insieme — nuove norme sulle assunzioni, norme sull'accelerazione delle procedure, norme per i progetti finalizzati nella pubblica amministrazione — scopriamo che siamo nell'area «bagnata» della legge finanziaria ma anche che nell'insieme si sta costruendo una parte rilevante di riforma, da tempo attesa, della pubblica amministrazione.

Vi è, e l'ho già ricordato, la parte del settore ospedaliero: meno posti-letto dove non servono, posti-letto veri, con il piano di ammodernamento ospedaliero, laddove servono.

Si tratta, dunque, se la guardiamo in radiografia e non soltanto in fotografia, di una legge finanziaria innovativa, con inconsueti spunti di riforma.

I suoi veri difetti, al di là dei microstanziamenti che ha attirato, derivano dalla difficoltà, in cui siamo ancora, di governare processi economici e di spesa in tante aree su cui pesano le riforme non fatte o malfatte. Lo hanno rilevato, giustamente, colleghi della maggioranza e dell'opposizione: lo ha rilevato l'onorevole Coloni stamani, lo ha rilevato l'onorevole Ada Becchi ieri pomeriggio.

Per farla breve, mi limito a due esempi significativi: i ritardi nella messa a regime del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno rendono sicuramente erratici i pur molteplici interventi per l'occupazione che questa legge finanziaria dispone. Rimangono erratici, ma dobbiamo prendere atto della situazione nella quale ci troviamo oggi; non possiamo cambiare la situazione nella quale ci troviamo rispetto alle premesse. Insomma, l'urgenza di trovare posti di occupazione ci induce a prevedere questa molteplicità di interventi, forse non adeguatamente coordinati ma tuttavia urgenti.

La perdurante inefficienza dei servizi pubblici e le diseconomie che questo fatto scarica sulla produzione legittimano ancora politiche di sostegno fatte di microtrasferimenti e di agevolazioni che tolgono compattezza e trasparenza all'intervento pubblico. È un tema cui avevo già accennato in Commissione e che dovremo riprendere: il cuore di un piano a medio termine di risanamento della finanza pubblica deve essere un'amministrazione resa più efficiente e più produttiva. Questo può indurre non solo l'avvento di una amministrazione più efficiente o più produttiva ma anche il venir meno di una serie di trasferimenti che, in realtà, sono compensativi delle diseconomie che la società civile paga per le inefficienze del settore pubblico. A quel punto, però, quei trasferimenti e quei sussidi dovranno venir meno.

Di qui, dunque, la necessità di un'azione futura che allarghi le tracce di

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

riforma contenute in questa legge finanziaria e che su queste costruisca non solo un più efficace intervento pubblico nell'economia, ma anche un duraturo contenimento del disavanzo e, quindi, del fabbisogno dello Stato.

Ho già detto più volte che ci troviamo ormai allo zoccolo duro del fabbisogno e che lo zoccolo duro non è aggredibile con la politica dei tagli. Le leggi finanziarie per gli anni venturi, più che da esercizi aritmetici, dipenderanno dalle riforme necessarie nei settori sociali, in primo luogo in quello pensionistico e nella pubblica amministrazione centrale e decentrata: serve un'amministrazione che renda di più e che costi di meno.

Le linee di medio termine che sottoporro tra breve al Governo e al Parlamento comportano l'assorbimento entro il 1992 del disavanzo primario e la riduzione progressiva degli interessi, correlata proprio all'assorbimento del disavanzo primario. Mi limito, per ora, a denunciare le regole della finanza pubblica che permettono ciò, riservandomi di dire poche parole conclusive sul problema degli interessi. Poche parole, ma pronunciate con tutta la chiarezza che la tematica esige, salvo poi meglio articolarla quando sarò in possesso di una quantificazione adeguata degli elementi necessari per una discussione che mi auguro si svolgerà presto presso la Commissione bilancio, prima ancora che in aula.

L'aumento della pressione fiscale è leggermente superiore a quello prevedibile sulla base delle politiche in atto ed è conseguito prevalentemente attraverso il recupero dell'evasione, che i dati segnalano soprattutto nell'ambito della imposizione indiretta. Ci sarà sicuramente anche un'evasione nell'ambito della imposizione diretta (d'altra parte l'evasione nella imposizione indiretta ha effetto su quella diretta). Ho usato l'espressione: «i dati segnalano soprattutto nella imposizione indiretta», perché le statistiche evidenziano il fenomeno soprattutto in quel campo.

Potendo contare noi su entrate che sono, in realtà, inferiori alla media eu-

ropea (la pressione fiscale italiana è probabilmente intollerabile per alcuni, ma non lo è, oggettivamente, nel suo insieme), è chiarissimo che l'evasione nel campo della imposizione diretta è superiore di un punto rispetto alla media europea mentre l'evasione nel campo dell'imposizione indiretta è inferiore di 3,5 punti, sempre rispetto alla media europea. Ora, poiché le nostre aliquote non sono più basse rispetto alla media europea, se ne desume che gran parte di questi tre punti e mezzo che mancano all'appello teorico rispetto alla media sono dovuti largamente al fenomeno dell'evasione, per altro evidente, e che ha una ripercussione sulla parte relativa alla imposizione diretta, resa meno palese dalle statistiche perché, grazie ai lavoratori dipendenti, il rendimento di questa imposizione è assai elevato.

Rileviamo un minor tasso di crescita della spesa corrente, ivi compresa quella per il personale, rispetto a quella attuale nonché un minor tasso di crescita per l'insieme della spesa per prestazioni sociali. Se noi riusciamo da qui al 1992, dato un determinato tasso di sviluppo, a mantenere l'insieme della spesa per il personale e per la previdenza leggermente al di sotto del tasso di inflazione, con una reale crescita che anziché rimanere al di sopra del tasso nominale del prodotto interno lordo (come, in realtà, è accaduto in questi anni) si collochi in un punto intermedio tra il tasso di inflazione e il tasso nominale del PIL, allora saremo in condizione, in quattro anni, di riassorbire il disavanzo primario.

Di questo dobbiamo prendere atto, perché poi, al di là dell'Alpe Gallina, o chiocciola, e dei 1300-1400 miliardi (perché di questo si tratta a fronte di un bilancio di 500 mila miliardi) che una legge finanziaria, attraverso un articolo sulle sciagure, può finire per dedicare a questo problema, i grandi filoni di spesa sono inesorabilmente e giustamente quelli che ho appena indicato e non possono prescindere da un determinato tasso di sviluppo.

Se noi, disciplinando la spesa, correg-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

giamo questo tasso di sviluppo entro determinati limiti, tali comunque da assicurare una crescita reale sia ai salari sia alle pensioni, entro il 1992 avremo, come ho già detto, riassorbito il disavanzo primario. Questo permetterà, di per sé, un andamento dei tassi di interesse nettamente inferiore a quello attuale, perché, premuti di meno dalle emissioni, ci troveremo meno esposti al ricatto del mercato.

A tale riguardo, ritengo che se noi riusciremo ad ottenere un disavanzo annuo non superiore al 7 per cento e composto, più o meno esclusivamente, da interessi, già saremo arrivati ad un punto in cui cesserà l'autoalimentazione del debito, e ciò per ragioni di ordine prettamente matematico. A parità di condizioni, infatti, le nuove emissioni non formeranno uno *stock* ed anzi cominceranno a diminuire. Non solo ciò si può fare, ma non c'è dubbio, anzi, che sia la cosa principale da fare.

Ritengo che non vi sia luogo per seguire strade avventate né strade obsolete in una materia delicatissima come quella dei tassi di interesse, che ovviamente, essendo la questione più grande, eccita le soluzioni più grandi; ma non sempre quelle più grandi sono le soluzioni più opportune e più praticabili. Schiacciare i tassi di interesse, imponendo vincoli amministrativi alle banche, significa adottare una soluzione comunque obsoleta. Oggi, infatti, buona parte del risparmio è canalizzato al di fuori delle banche, e lo Stato debitore deve attirare anche una rilevante quota di risparmio che non gli viene da esse. Lo Stato potrebbe anche mettere il vincolo dalla parte delle banche, ma non sarebbe poi in condizione di metterlo dall'altra, dove pure è importante che i suoi titoli, finché è debitore, trovino credibilità e risparmiatori disposti ad acquistarli. Sostenere che se li debba comunque prendere la Banca d'Italia, a qualunque condizione ed in qualunque circostanza, significa dare per scontato che non interessa il tasso inflazionistico al quale si può arrivare, in relazione alle dimensioni che può assumere la base monetaria.

Questo è il problema degli interessi, che è largamente legato all'assorbimento del disavanzo primario ed alle azioni necessarie per ridurne in modo consistente lo *stock*. È da tempo che parliamo di alienazione o di miglior uso del patrimonio dello Stato per ricavarne risorse consistenti, sufficienti a ridurre del 10, del 12, del 15 per cento lo *stock* del debito pubblico che poi grava sul fabbisogno di ciascun anno.

È un percorso praticabile, che però esige due cose. Esige innanzitutto disciplina da parte di tutti: da parte del Governo, del Parlamento, dei sindacati. Governo e sindacati devono ricordarsi, all'apertura di una stagione contrattuale, di aver firmato un accordo intercompartimentale, in cui il vincolo del tasso programmato è accettato da tutte le parti. Esige dunque in primo luogo che il percorso sia seguito da tutti. In secondo luogo esige che sull'insieme dei grandi aggregati e delle cifre di bilancio noi abbiamo il tempo di lavorare insieme. È necessario, quindi, che si spendano queste settimane in modo diverso da come le abbiamo spese al Senato e da come cominceremo a spenderle alla Camera da domani. Ma questo, ripeto, non dipende dalla legge finanziaria: dipende largamente dal resto del nostro tempo e dall'uso che saremo disposti a farne.

A quelle condizioni sarà possibile che, anziché passare tredici giorni ad emendare articoli in cui si parla di pur nobili e rilevanti «Alpi Galline», dedicheremo quindici giorni ad esaminare i grandi aggregati ed il bilancio, dove scorrono da molti anni, non più visti, 500 mila miliardi (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. A norma del comma 1 dell'articolo 72 del regolamento, comunico che i seguenti progetti di legge sono

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

I Commissione (Affari costituzionali):

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE FRANCHI ed altri: «Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione» (607);

PERRONE ed altri: «Integrazione della legge 16 gennaio 1978, n. 17, concernente norme di applicazione della legge 8 luglio 1971, n. 541, recante benefici agli ex deportati ed agli ex perseguitati, sia politici che razziali, assimilati agli ex combattenti» (1017) (con parere della V Commissione);

TAMINO ed altri: «Riordinamento della docenza universitaria» (1103) (con parere della V, della VII, della XI e della XII Commissione);

«Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» (1913) (con parere della II, della III, della IV, della V, della VI e della XI Commissione);

II Commissione (Giustizia):

CAPPIELLO ed altri: «Istituzione del Corpo degli agenti di polizia penitenziaria» (1570) (con parere della I, della IV, della V e della XI Commissione);

III Commissione (Esteri):

«Ratifica ed esecuzione dell'accordo internazionale sul cacao, 1986, con allegati, adottato a Ginevra il 25 luglio 1986» (1838) (con parere della I, della V, della X e della XIII Commissione);

AIARDI ed altri: «Anagrafe e censimento degli italiani all'estero» (1944) (con parere della I, della II, della V e della XI Commissione);

VII Commissione (Cultura):

BOTTA ed altri: «Programma di interventi per il risanamento statico strutturale del patrimonio artistico barocco del

Piemonte» (332) (con parere della I e della V Commissione, nonché della VIII Commissione ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento);

BIANCHI BERETTA ed altri: «Riforma delle strutture e degli ordinamenti del sistema formativo di base» (1295) (con parere della I, della V e della XI Commissione);

CAPRILI ed altri: «Norme per l'organizzazione e l'ordinamento dello sport» (1361) (con parere della I, della V, della VI, della VIII e della XI Commissione);

POLI BORTONE ed altri: «Ristrutturazione dell'ordinamento universitario» (1484) (con parere della I, della II, della III, della V, della VI, della XI e della XII Commissione);

VIII Commissione (Ambiente):

DE MITA ed altri: «Interventi infrastrutturali e riqualificazione urbanistica per la città di Genova» (335) (con parere della V Commissione);

BOTTA ed altri: «Programma quinquennale per la realizzazione di alloggi di servizio per le forze di polizia e programma quinquennale per la costruzione di nuove sedi di servizio, scuole ed infrastrutture della polizia di Stato» (1266) (con parere della I, della II, della IV, della V, della VI e della XIII Commissione);

CERUTI ed altri: «Legge-quadro in materia di parchi nazionali, riserve naturali, parchi marini e riserve marine» (1964) (con parere della I, della II, della V, della VI, della VII, della IX, della X, della XI e della XIII Commissione);

IX Commissione (Trasporti):

LUCCHESI ed altri: «Divieto di pesca con attrezzature 'appesantite'» (273);

XI Commissione (Lavoro):

CRISTOFORI ed altri: «Istituzione del ruolo ad esaurimento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, per il personale direttivo

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

degli enti pubblici non economici disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70» (818) (con parere della I e della V Commissione);

ROSSI DI MONTELERA: «Norme per la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali» (1035) (con parere della I, della II, della VIII, della IX, della X, della XII e della XIII Commissione);

XIII Commissione (Agricoltura):

ZUECH ed altri: «Modifica del decreto-legge 16 giugno 1978, n. 282, convertito dalla legge 1° agosto 1978, n. 426, recante modalità di applicazione dei regolamenti comunitari istitutivi del prelievo di corresponsabilità sulla produzione del latte bovino» (1436) (con parere della I, della III, della V e della VI Commissione).

Assegnazione di una proposta di legge a Commissione in sede legislativa ai sensi dell'articolo 77 del regolamento.

PRESIDENTE. Come la Camera ricorda, nella seduta del 26 novembre 1987 è stata assegnata alla XI Commissione permanente (Lavoro), in sede legislativa, la proposta di legge n. 1725.

Per consentire alla stessa Commissione di procedere all'abbinamento richiesto dall'articolo 77 del regolamento, è quindi assegnata in sede legislativa anche la proposta di legge ROTIROTI ed altri: «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale» (2049) (con parere della I, della II, della V, della X, della XII e della XIII Commissione), vertente su materia identica a quella contenuta nella proposta di legge sopra indicata.

Richiesta ministeriale di parere parlamentare, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978.

PRESIDENTE. Il ministro del lavoro e della previdenza sociale ha inviato, a' termini dell'articolo 1 della legge 24 gennaio

1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del professore Leo Solari a presidente dell'Ente nazionale di assistenza e di previdenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici.

Tale richiesta, a' termini del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, è deferita alla XI Commissione permanente (Lavoro).

Comunicazione di una nomina ministeriale, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978.

PRESIDENTE. Il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, a' termini dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, ha dato comunicazione della nomina del grande ufficiale Silvio Panaro a componente del consiglio generale dell'Ente autonomo «Fiera del Levante» con sede in Bari.

Tale comunicazione è stata trasmessa alla X Commissione permanente (Attività produttive).

Per lo svolgimento di un'interrogazione.

ENRICO TESTA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ENRICO TESTA. Signor Presidente, intervengo solo per dire che ci è giunta poche ore fa la notizia che a Priolo, in Sicilia, si è verificato un ulteriore gravissimo incidente, che sta fra l'altro costando la vita ad un giovanissimo operaio che lavora in un impianto chimico di proprietà dell'ENICHEM.

A questo proposito presentiamo una interrogazione al ministro dell'ambiente ed al ministro della sanità, in quanto in quella zona vi sono ben sette aziende ad alto rischio che da lungo tempo sono protagoniste di svariati incidenti, con grosse

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

sofferenze per i lavoratori e la popolazione.

So che anche altri gruppi (democrazia proletaria, verde, sinistra indipendente) si apprestano a presentare analoghe interrogazioni.

Le sarei molto grato, signor Presidente, se potesse sollecitare i ministri competenti, perché vengano a riferirne in Parlamento.

PRESIDENTE. Onorevole Testa, la Presidenza solleciterà il Governo perché riferisca in Parlamento al più presto.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza interrogazioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Annunzio di risoluzioni.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza risoluzioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

**Ordine del giorno
delle sedute di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del

giorno delle sedute di domani, Mercoledì 20 gennaio 1988, alle 10 e alle 20,30:

Ore 10

Seguito della discussione del disegno di legge:

S. 470 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988) (*approvato dal Senato*) (2043)

— *Relatori: Aiardi, per la maggioranza; Mennitti, Garavini, Tamino, Mattioli, di minoranza.*

Ore 20,30

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni sulla situazione palestinese.

La seduta termina alle 20,25.

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DEI RESOCONTI
DOTT. MARIO CORSO**

**L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AVV. GIAN FRANCO CIAURRO**

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Resoconti alle 22,45.*

ALL. A

ALLEGATO ALL'INTERVENTO DEL DEPUTATO FRANCO BASSANINI
NELLA DISCUSSIONE CONGIUNTA SULLE LINEE GENERALI
DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 2043 e 2044.

La stessa sommaria ricostruzione dei punti di crisi degli attuali meccanismi di programmazione finanziaria fa emergere, in trasparenza, le linee di un progetto riformatore. Esso non rimette in discussione gli obiettivi fondamentali della riforma del 1978, *in primis* quello di recuperare la "manovrabilità del bilancio" come strumento di allocazione e riallocazione delle risorse, in funzione di trasparenti scelte di programmazione finanziaria proposte dal Governo ed approvate dal Parlamento, in coerenza con gli obiettivi generali di politica economica e sociale. Ma comporta una revisione profonda dei meccanismi e degli strumenti predisposti per conseguire questi obiettivi.

La riforma sperimentale deliberata nel giugno 1986 si muoveva in direzione giusta (e notevole è stata del resto, nella sua elaborazione, l'apporto dell'opposizione di sinistra), ma in misura ancora assai timida e largamente insufficiente. Il traguardo che essa tendeva a conseguire era essenzialmente quello di decongestionare la legge finanziaria del suo "sovraccarico decisionale", separando la definizione degli obiettivi e del quadro macroeconomico (affidata al documento di programmazione economico-finanziario, approvato nella estate) dalla disciplina degli strumenti (affidata ai provvedimenti di settore "collegati" alla legge finanziaria). Alla legge finanziaria restava così una funzione di snodo: adottare, in coerenza con gli obiettivi e i vincoli programmatici, le decisioni quantitative annuali in materia di allocazione (e riallocazione) delle risorse; e definire il quadro di controllo finanziario della legislazione sostanziale di risanamento e ristrutturazione destinata ad intervenire in modo meno episodico sulla disciplina di settore.

A tal fine, alla elencazione tassativa dei contenuti della legge finanziaria (tutti ri-

collegabili alla determinazione di grandezze quantificate e "tabellabili") si accompagnava una impegnativa riforma dei fondi speciali, che è, a ben vedere, l'innovazione più rilevante che si sarebbe dovuta sperimentare. Sviluppando (ma trasformando profondamente) la vecchia proposta di istituire fondi speciali negativi, veniva previsto che i due fondi esistenti (di parte corrente e in conto capitale): *a)* ricomprendano, con appositi accantonamenti negativi, anche gli effetti di provvedimenti dai quali si attendono riduzioni del disavanzo: revisione di meccanismi di spesa o di diritti soggettivi a prestazioni pubbliche, riduzione di agevolazioni fiscali, riforme organizzative comportanti eliminazione di sprechi o riduzione dell'evasione fiscale o contributiva, eccetera; *b)* incorporino una sorta di graduatoria o gerarchia, in modo da sterilizzare gli accantonamenti per nuove leggi di spesa, fino a che non siano stati effettivamente acquisite al bilancio con l'approvazione delle relative leggi, le risorse derivanti dai provvedimenti di correzione dei meccanismi di spesa o di incremento delle entrate; *c)* determinino l'iscrizione in bilancio, per il finanziamento della nuova legislazione di spesa, del solo saldo risultante dalla differenza tra accantonamenti positivi o negativi.

Di conseguenza, l'effettiva priorità nei lavori parlamentari delle leggi di risanamento settoriale e riforma strutturale collegate alla legge finanziaria veniva garantita dalla impossibilità di prelevare dai fondi globali le risorse per nuove o maggiori spese (o gran parte di esse), fino a che tali leggi non saranno state approvate. D'altra parte: in tanto l'approvazione di tali leggi avrebbe "svincolato" gli accantonamenti per nuove o maggiori spese, in quanto effettivamente, alla fine dell'*iter* parlamentare, le leggi di risanamento settoriale avessero conseguito gli

effetti finanziari iscritti nei fondi speciali.

Il meccanismo proposto non conferiva solo alle leggi settoriali una effettiva priorità; ma ne vincolava anche il contenuto, almeno sotto il profilo dell'effetto finanziario complessivo, o dell'impatto sul bilancio dello Stato. Chi avesse pensato di trasferire sulle leggi settoriali i metodi da "assalto alla diligenza" impiegati negli scorsi anni per snaturare la funzione e il contenuto della legge finanziaria, avrebbe trovato dunque la strada sbarrata. Perché le leggi settoriali collegate alla manovra di bilancio erano concepite come leggi ad effetto finanziario "vincolato"; ed ove tali vincoli non fossero stati rispettati, perdurerebbero il blocco all'impiego delle risorse iscritte nei fondi globali per nuove leggi di spesa.

D'altra parte, lo spostamento in leggi *ad hoc* delle misure di riforma della legislazione sostanziale doveva consentirne un iter parlamentare meno affannoso, esente dai vizi di improvvisazione ed eccessivo congiunturalismo propri della concentrazione di queste misure nella legge finanziaria *omnibus*.

Tuttavia, neppure la riforma sperimentale della legge n. 468 sembrava fare significativi passi avanti in direzione del recupero della dimensione pluriennale della programmazione finanziaria, del raccordo tra programmazione finanziaria e obiettivi di politica economica e sociale di medio periodo, di un effettivo governo dei flussi finanziari reali, del controllo e della programmazione della legislazione infrannuale, del coordinamento degli interventi settoriali. Di più: il meccanismo di graduazione dei fondi globali rivelava la persistente non neutralità di un sistema costruito essenzialmente per attuare politiche restrittive, quasi che solo misure di contenimento della spesa meritino una priorità garantita e una corsia preferenziale nell'attuazione del programma legislativo.

Una riforma più impegnativa richiede di intervenire "contemporaneamente", con innovazioni incisive, sui procedimenti di programmazione finanziaria e di bilan-

cio, sui criteri di impostazione e sui metodi di costruzione dei documenti di bilancio e della legislazione di spesa, sulla struttura e l'organizzazione degli organi di governo, sull'ordinamento della pubblica amministrazione e sullo statuto della dirigenza pubblica. Su ciascuno di questi versanti, importanti esperienze straniere offrono modelli ed elementi di raffronto di rilevante interesse.

Vediamo, in sintesi, le innovazioni più rilevanti.

Il procedimento di programmazione finanziaria e di bilancio non può non essere costruito come un procedimento circolare, non confinabile nei limiti delle sessioni di bilancio (negli Stati Uniti, la legge Gramm-Rudman-Hollings del 1985 ha anticipato addirittura al primo lunedì dopo il 3 gennaio la presentazione al Congresso del progetto presidenziale di bilancio destinato ad entrare in vigore il 1° di ottobre), e inteso a ricomprendere tutte le decisioni allocative o riallocative di risorse pubbliche.

Punto di partenza resta il bilancio pluriennale scorrevole, strumento fondamentale di programmazione a medio termine della finanza pubblica, costruito in relazione e in coerenza con i documenti della programmazione economica di medio termine: tornerò più oltre sui criteri di costruzione di questi documenti, rispondenti ad un metodo di programmazione decentrata e policentrica, articolata per progetti coordinati mediante la definizione di un quadro generale di obiettivi prioritari e di uno schema di ripartizione delle risorse.

Quanto al bilancio pluriennale, esso dovrebbe: a) indicare il quadro previsionale macro-economico e dell'evoluzione della finanza pubblica da assumere nella costruzione delle previsioni di bilancio e nell'impostazione della manovra per il medio-periodo (preferibilmente un quinquennio, anziché il triennio oggi previsto dalla legge n. 468); e, b) nella sua versione programmatica, determinare, per grandi aggregati di bilancio (per esempio, a livello di titoli della classificazione economica), gli obiettivi da realizzare e la con-

seguente allocazione o riallocazione di risorse tra i settori, nonché le risorse destinate al finanziamento dei progetti di intervento, risanamento o ristrutturazione, dunque alla realizzazione delle "azioni programmatiche" ipotizzate nell'ambito di un programma per progetti.

Così configurato, il bilancio pluriennale programmatico definisce, dunque, una "gabbia" di obiettivi, vincoli e regole per la stessa legge finanziaria e per le leggi di settore (di riforma strutturale o di programmazione pluriennale). Per l'una e per le altre stabilisce il quadro di riferimento finanziario da considerare ai fini del riscontro della copertura finanziaria (come già prevede l'inattuato articolo 4 della legge n. 468). Ne occorre, di conseguenza, l'approvazione con legge, preferibilmente da collocarsi in una sezione iniziale della sessione di bilancio autunnale (settembre) a ridosso della decisione finanziaria annuale, così da poter aggiornare tempestivamente dati e obiettivi all'evoluzione delle macrovariabili economiche e finanziarie; ma in sede separata ed anticipata, così da evitare che gli obiettivi e i vincoli, anziché guidare le scelte allocative annuali e garantirne la coerenza programmatica, siano il frutto di una razionalizzazione *ex post* di scelte adottate sotto la pressione di interessi settoriali, al di fuori di ogni logica programmatica. È, del resto, una soluzione coerente con l'esigenza di costruire il processo di decisione secondo un metodo e una logica di tipo sistemico, che consenta di procedere mediante il confronto e la scelta tra alternative complessivamente definite, progressivamente articolate e dettagliate, evitando soluzioni incrementali incompatibili con il sentiero stretto da percorrere per risolvere i conflitti allocativi e distributivi di questi anni.

Una seconda importante innovazione concerne la costruzione del bilancio, pluriennale e annuale, a legislazione vigente. La costruzione del bilancio si esaurisce oggi, pressoché interamente, in una sorta di negoziazione tra Tesoro, Ragioneria generale dello Stato e Ministeri di settore, e segue criteri e logiche di tipo incremen-

tale: ciò comporta, di fatto, l'impossibilità (o la rinuncia) ad utilizzare il bilancio, per la parte discrezionale, come strumento di programmazione finanziaria, rendendo più ardua l'opera di correzione affidata alla legge finanziaria o scaricandola eccessivamente sulla finanza degli enti decentrati.

Un uso programmatico del bilancio presuppone innanzitutto: *a*) una revisione del metodo di costruzione del bilancio; altrove, il metodo incrementale è stato abbandonato da tempo, sperimentando metodologie più adeguate ad affrontare i conflitti allocativi e distributivi del nostro tempo (bilancio a base zero, programmazione di bilancio, eccetera); *b*) riforma della struttura del bilancio, oggi fondata sull'unità elementare di gestione contabile, ed una riclassificazione del bilancio per programmi, progetti e servizi (sulla carta, già prescritta dalla legge n. 468); *c*) la precisa distinzione, in bilancio, delle poste determinate in modo automatico (oneri inderogabili direttamente determinati dalla legge, o applicando parametri o meccanismi stabiliti per legge) dalle poste non totalmente vincolate e quindi almeno in parte determinate in modo discrezionale; *d*) la preventiva esplicitazione delle ipotesi macroeconomiche da assumere per le previsioni di entrata e di spesa e la preventiva determinazione degli obiettivi programmatici, delle priorità allocative, dei criteri di valutazione della spesa, della sua effettiva realizzabilità, proficuità ed efficacia, da adottare nella costruzione della parte discrezionale del bilancio.

Quest'ultimo compito non può essere lasciato alla circolare RGS-IGB (Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale bilancio) che, all'inizio di marzo, impartisce alle amministrazioni le direttive per la costruzione delle proposte di bilancio. Né si risolve il problema con la tardiva adozione, in luglio, del documento parlamentare di programmazione economico-finanziaria. Indirizzi, obiettivi programmatici, scelte di priorità, regole di costruzione del bilancio, definiti in coerenza con il bilancio pluriennale programmatico (ma comprensivi degli indi-

rizzi da seguire per predisporre l'aggiornamento annuale) dovrebbero invece venire esaminati collegialmente dal governo, e quindi discussi dalle Camere, prima dell'avvio del lavoro di costruzione del bilancio, e dunque a cavallo tra la fine di febbraio e i primi di marzo (così da considerare anche gli elementi emergenti dalla relazione annuale di cassa, presentata dal ministro del tesoro entro il 20 febbraio).

Nel contempo, il Parlamento dovrebbe, alla luce di tali elementi informativi, dettare anche gli opportuni indirizzi per l'elaborazione delle leggi di settore collegate alla legge finanziaria (anche a tal fine la collocazione in luglio del documento di programmazione finanziaria appare troppo tardivo) e per l'assestamento del bilancio (che non di rado, a stare alle esperienze di questi anni, richiederebbe di essere contestualmente accompagnato dall'esame e dalla approvazione di una legge finanziaria di metà anno, intesa ad apportare alla legislazione in vigore le modificazioni e le integrazioni necessarie per correggere tendenze spontanee difformi dagli obiettivi e dai vincoli stabiliti dalla legge finanziaria annuale; impregiudicata restando in questa sede la questione dell'opportunità o meno di abilitare tale legge a modificare, se del caso, gli stessi obiettivi fondamentali indicati dalla legge finanziaria annuale, sul modello della *loi de finance rectificative* francese).

In altri termini, il documento di programmazione finanziaria di febbraio-marzo dovrebbe aprire una fase di lavoro parlamentare e governativo e di ripetuti confronti tra Governo e Commissioni parlamentari (per la verifica-aggiornamento delle scelte programmatiche pluriennali, per la costruzione della manovra annuale per l'esercizio successivo, e per la elaborazione degli strumenti di intervento e di riforma strutturale) che si estende per diversi mesi fino alla sessione autunnale di bilancio, ed ha un momento assai significativo nella sessione estiva (accertamento dei residui, assestamento del bilancio, eventuale legge finanziaria di metà

anno, approvazione del rendimento consuntivo). Così lavorano, del resto, i Parlamenti delle grandi democrazie occidentali, certo agevolati dal minore carico di microlegislazione settoriale o provvedimentale (e non sommersi dalla «pioggia» dei decreti-legge e dall'ingorgo delle leggi di conversione nelle Commissioni e nelle Assemblee).

Torniamo ora (...chiudendo il cerchio) agli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio della sessione autunnale. La sessione dovrebbe aprirsi a settembre con la discussione e l'approvazione del (aggiornamento del) bilancio pluriennale: momento della definizione delle grandi scelte allocative e distributive, o della revisione di quelle già compiute, in un confronto trasparente ed esplicito tra alternative complessive, dalle quali emergano evidenti le conseguenze che le scelte di programmazione finanziaria produrranno sull'economia reale, sulla distribuzione del reddito fra le classi e i ceti, sulla qualità e quantità dei servizi e delle erogazioni monetarie e sui rispettivi beneficiari, sulla ripartizione del carico fiscale; perché ciò avvenga effettivamente e non resti l'obiettivo utopistico di un bell'esercizio di ingegneria istituzionale, occorrono riforme e aggiornamenti organizzativi, gestionali e culturali (della cultura della nostra amministrazione e dei suoi dirigenti) che saranno accennati più oltre.

Strumenti di attuazione del bilancio pluriennale programmatico restano la legge finanziaria, il bilancio e le leggi settoriali, predisposti dal Governo sulla base del documento finanziario di febbraio-marzo (e delle indicazioni del bilancio pluriennale approvato alla fine dell'anno precedente).

Per la legge finanziaria, risolto col suo ancoraggio al bilancio pluriennale programmatico il problema di un suo raccordo con la programmazione di medio periodo (evitando il rischio di eccessivo congiunturalismo), e con la tassativa limitazione alla determinazione di scelte quantitative e quantificate, il problema del suo sovraccarico decisionale (ogni

altra soluzione, anche teoricamente appagante, finirebbe per riaprire la strada al rincorrersi di misure assistenzialistiche o clientelari e di contromisure improvvisate e confuse, riconducendo al modello della finanziaria *omnibus*), resta aperto il problema del rapporto con la legislazione di settore.

La soluzione proposta sperimentalmente nelle risoluzioni del 10-11 giugno 1986 delle Commissioni bilancio non sembra essere stata compresa in tutte le sue implicazioni. Essa si fonda sull'utilizzazione dei fondi speciali come strumento di programmazione e quadro di controllo finanziario della legislazione di entrata e di spesa (della nuova legislazione *in itinere*, ma anche della legislazione vigente, di cui, come si vedrà, si impostano le correzioni o le riforme).

Le innovazioni introdotte concernono: *a)* la globalità dei fondi speciali, che d'ora in poi devono ricomprendere anche gli accantonamenti negativi per misure di contenimento o razionalizzazione della spesa, o di riduzione dell'elusione o erosione fiscale o di istituzione di nuovi tributi o di aumento delle aliquote di tributi esistenti, nonché gli accantonamenti positivi per *tax expenditures*; *b)* l'unitarietà dei fondi speciali, che consente di rivedere e riconsiderare «a base zero» le decisioni adottate nelle precedenti sessioni di bilancio (occorrerebbe, peraltro, bloccare, nel corso della intera sessione di bilancio, l'*iter* di tutte le leggi di spesa finanziate sui fondi speciali); *c)* il già descritto meccanismo di graduazione, con la sterilizzazione temporanea degli accantonamenti positivi, che realizza una sorta di «compensazione scorrevole tra miglioramento del risparmio pubblico e copertura di nuove spese».

Ripristinato il collegamento bilancio programmatico-legge finanziaria, il meccanismo può essere perfezionato ancorando la costruzione dei fondi speciali alle scelte programmatiche contenute nel pluriennale: ciò consentirebbe di superare l'attuale frammentarietà e casualità dei criteri di costruzione dei fondi speciali, la loro configurazione come somma-

toria di richieste delle amministrazioni e degli interessi più disparati.

Resterebbe, tuttavia, il limite già segnalato, connesso a un meccanismo di graduazione che privilegia le misure di contenimento rispetto a quelle di riforma, ristrutturazione e sviluppo. Tale limite potrebbe essere superato se si entrasse nell'ottica, da tempo sperimentata negli ordinamenti anglosassoni, di considerare ogni decisione allocativa o riallocativa di risorse, comprese quelle adottate nell'ambito o per effetto della legislazione sostanziale, come decisione da valutare e quantificare definitivamente in sede di programmazione finanziaria e di decisione del bilancio.

Ne conseguirebbe: *a)* che, a parte ben definite eccezioni (calamità naturali, minacce alla sicurezza del paese), le leggi non «programmate» nei fondi speciali potrebbero essere approvate solo per la parte ordinamentale o procedurale, in attesa di un'allocazione di risorse da valutarsi in sede di aggiornamento del bilancio pluriennale e di approvazione dei nuovi fondi globali; *b)* che il meccanismo di «graduazione» non dovrebbe necessariamente ed esclusivamente privilegiare i provvedimenti destinati al contenimento della spesa e alla riduzione del disavanzo, ma dovrebbe trasformarsi in uno strumento di organizzazione del lavoro legislativo annuale, regolando, per «fasce» o «gruppi» di provvedimenti, la graduatoria di precedenza delle leggi da approvare in coerenza con le priorità allocative o riallocative stabilite nell'ambito della programmazione finanziaria; *c)* che la distinzione tra leggi collegate alla legge finanziaria e altre leggi scomparirebbe del tutto, residuando invece l'ovvia distinzione tra leggi che comportano riallocazione di risorse e leggi che non la comportano e che, dunque, esulerebbero dai vincoli programmatici indicati (ad esempio: riforma del diritto di famiglia o della Commissione inquirente).

L'ipotesi di riforma dei meccanismi di programmazione finanziaria ora delineata comporta innovazioni di rilievo nell'organizzazione, nei metodi di lavoro,

nel funzionamento del Parlamento, del Governo e delle amministrazioni, e nei loro reciproci rapporti, le quali rappresentano, di per sè, parti o «pezzi» di un disegno di riforma delle istituzioni di governo dell'economia dotati di autonoma valenza.

Occorre innanzitutto ridefinire il percorso che va dalla legislazione di intervento di settore alla implementazione degli interventi o alla gestione dei servizi da parte degli apparati pubblici. A monte della stessa riclassificazione del bilancio per programmi, progetti e servizi, e come condizione di «fattibilità» di una programmazione finanziaria articolata per progetti, occorre un'impegnativa revisione dei metodi di impostazione o di costruzione della legislazione di spesa; a valle una riforma della pubblica amministrazione che ne promuova l'efficienza, la produttività e l'efficacia, e valorizzi autonomia, professionalità e responsabilità dei dirigenti (restituendo loro poteri di gestione impropriamente attratti nella sfera della direzione politica).

Il percorso può essere così descritto in sintesi: *a)* reimpostazione della legislazione di spesa, così da privilegiare l'enunciazione degli obiettivi e dei risultati «fisici» da conseguire (e gli strumenti a tal fine predisposti) e da rappresentare il significato sostanziale delle disposizioni in termini direttamente percepibili (entità dei benefici, destinatari dei benefici, livelli di prestazione, standard dei servizi, realizzazione delle opere); *b)* riclassificazione del bilancio per programmi, progetti e servizi, in relazione agli obiettivi e risultati fisici indicati nella legislazione; *c)* attribuzione globale e non compartimentata delle risorse destinate in bilancio al finanziamento di ciascun progetto o programma; *d)* autonomia e responsabilità della amministrazione, e, per essa, del funzionario responsabile dell'attuazione del progetto o programma o della direzione del servizio, nella realizzazione degli obiettivi indicati dalla legge e nella gestione delle risorse globalmente attribuite; *e)* introduzione di controlli sui risultati conseguiti utilizzando le varie tec-

niche oggi disponibili (indicatori monetari; indicatori fisici, di volume e di standard dei servizi, delle opere da realizzare, della fascia dei beneficiari; eccetera); *f)* sulla base dell'esito dei controlli sui risultati, e dunque sull'efficacia e la proficuità della spesa, riconsiderazione del programma o del progetto, della sua validità (costi-benefici) e fattibilità, della congruità degli strumenti e delle risorse ad esso destinate; *g)* conseguente riallocazione delle risorse in relazione ai programmi non realizzati, o ad esiti negativi dalla valutazione di validità e fattibilità, o alla decisione di incrementare gli stanziamenti ad essi destinati e rivelatisi insufficienti; eventuale sostituzione del funzionario responsabile del progetto allorchè i procedimenti di controllo abbiano fatto emergere sue responsabilità.

Le «ricadute» positive di queste innovazioni sulla programmazione economico-finanziaria consisterebbero: *a)* nell'evidenziazione degli effetti riallocativi e distributivi reali delle decisioni adottate; *b)* nella sollecitazione a riportare al centro delle decisioni programmatiche le questioni della fattibilità, della proficuità, dell'efficacia della spesa e della congruità dei mezzi rispetto ai risultati voluti; *c)* nell'incentivo a una revisione delle scelte allocative sulla base dei risultati; *d)* nella predisposizione delle condizioni legislative per una riorganizzazione della pubblica amministrazione che privilegi obiettivi di efficienza ed efficacia. Ritornerebbe un ruolo, in questo quadro, anche il bilancio di cassa, che oggi ha smarrito tanto la funzione autorizzatoria quanto quella di programmazione dei flussi finanziari reali. E si comincerebbero ad offrire strumenti istituzionali più adeguati ad una reimpostazione della programmazione come programmazione per progetti.

L'ipotesi di riforma fin qui delineata implica innovazioni rilevanti anche nella struttura, nelle regole di funzionamento e negli apparati serventi del Parlamento.

Per la verità, è questo un problema che si porrebbe comunque, se è vero: *a)* che i conflitti allocativi e distributivi e le

grandi trasformazioni accennate rendono le decisioni sulla ripartizione e sull'impiego delle risorse sempre più complesse e sempre più ricche di implicazioni e di effetti sull'economia reale e sulla società reale; *b)* che cresce l'esigenza di una continua verifica e aggiornamento di tali decisioni, in relazione al rapido modificarsi della situazione economica e finanziaria, degli scenari internazionali, delle dinamiche sociali, delle innovazioni tecnologiche; *c)* che, peraltro, scelte di tale rilievo e di così vaste implicazioni non possono essere, in ultima istanza, sottratte al Parlamento senza sconvolgere i principi costituzionali che caratterizzano ogni democrazia rappresentativa; *d)* che l'organizzazione, gli strumenti di informazione e di analisi, le procedure di decisione del Parlamento, modellati sulle esigenze della legislazione ordinamentale, non appaiono, nel caso italiano, per nulla adeguate al compito di adottare ed aggiornare tempestivamente decisioni allocative così complesse.

In discussione è, da tempo, la disciplina regolamentare dei procedimenti legislativi di spesa. In effetti tanto l'ipotesi di riforma dei meccanismi di programmazione finanziaria sopra delineata, quanto quella, pur lacunosa, deliberata sperimentalmente dalle Commissioni bilancio delle due Camere, presuppongono che sia possibile accertare in modo sufficientemente preciso gli effetti finanziari delle leggi di spesa «governate» dai fondi speciali; e che sia possibile effettuare la stessa operazione per gli emendamenti che esse dovessero subire nel corso dell'*iter* parlamentare. In mancanza, vi è davvero il rischio di costruire un castello sulla sabbia. A nulla servirebbe infatti dar la priorità alle leggi di risanamento settoriale e di riforma strutturale, se poi risultasse impossibile verificare che esse producano gli effetti ipotizzati in sede di programmazione finanziaria; o se, una volta presentate, esse potessero essere snaturate da emendamenti non coerenti con il medesimo vincolo.

Si ricade, al riguardo, in una problematica più generale, che ha giocato un ruolo

di rilievo, in questi anni, nel determinare il progressivo *effacement* del significato e della funzione della legge finanziaria. L'assenza di controlli sulla sottostima degli oneri e sulla insufficienza della copertura finanziaria delle proposte di legge e degli emendamenti in materia di spesa ha trasformato gli indirizzi della programmazione finanziaria e i vincoli di bilancio in grida manzoniane, continuamente scavalcate da provvedimenti legislativi che solo a consuntivo (magari ad anni di distanza) rivelano il loro effettivo impatto dirompente sugli equilibri del bilancio, e, magari, la loro contraddittorietà rispetto alle scelte allocative o distributive bene o male definite con le leggi finanziarie.

Una complessiva riforma delle procedure di spesa fu proposta e discussa, tre anni or sono, in un convegno organizzato dai gruppi parlamentari del PCI e della sinistra indipendente, ed è ora all'esame della Giunta per il regolamento della Camera. In estrema sintesi, essa prevede: *a)* l'istituzione di un organo tecnico (ufficio parlamentare del bilancio) attrezzato a verificare gli oneri finanziari implicati, anche a carico di esercizi futuri, da ogni proposta di legge e di emendamento; *b)* una rigorosa procedura di determinazione della copertura finanziaria necessaria a far fronte agli oneri accertati dall'ufficio parlamentare del bilancio, anche mediante una precisa codificazione dei criteri di copertura; *c)* l'obbligo di ogni gruppo politico (di ogni parlamentare) di assumersi pubblicamente la responsabilità della deliberazione preliminare sullo stanziamento complessivo previsto per ciascun provvedimento e sulla relativa copertura; *d)* l'inammissibilità di emendamenti che comportino maggiori spese o riduzione di entrate rispetto allo stanziamento complessivo così deliberato, senza una puntuale indicazione dei mezzi di copertura.

Minore attenzione è stata dedicata ad altri aspetti, quali ad esempio:

a) la necessità di introdurre nei regolamenti parlamentari, per le deliberazioni di programmazione finanziaria e di bilan-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

cio, metodi di decisione di natura *sistemica*; i regolamenti attuali, modellati sulle esigenze della legislazione sostanziale di tipo novellistico, favoriscono invece, in materia finanziaria, decisioni a carattere incrementale;

b) la necessità di dotare il Parlamento delle *strutture* di informazione, conoscenza, analisi, valutazione ed elaborazione, necessarie per rielaborare l'imponente materiale conoscitivo disponibile, valutare i documenti e le proposte del Governo, assistere i gruppi nella predisposizione di proposte alternative, simulare gli effetti macroeconomici finanziari e «fisici» delle proposte governative e delle alternative possibili: l'alterità istituzionale che caratterizza il rapporto tra Governo e Parlamento impone di garantire a tutti i gruppi parlamentari, in condizioni di effettiva uguaglianza, informazioni e strumenti di valutazione indipendenti dagli indirizzi governativi: il Congresso degli Stati Uniti può tranquillamente «bocciare» il progetto di bilancio predisposto dal Presidente (come ha fatto per ben tre volte durante i due mandati di Reagan), anche perché dispone di apparati tecnici (il *Congressional Budget Office*) capaci di elaborare un progetto alternativo di bilancio sulla base degli indirizzi contenuti nelle *concurrent resolutions* parlamentari;

c) la necessità di una adeguata disciplina (o ridisciplina) delle modalità, delle forme e dei procedimenti atti a garantire una continuativa (quotidiana) collaborazione fra le Camere e gli apparati statali preposti alla *raccolta delle informazioni*, alla loro rielaborazione, alla analisi e valutazione delle tendenze congiunturali, alla programmazione economica e finanziaria, al controllo sui provvedimenti di spesa, alla valutazione delle scelte di investimento, al controllo dell'efficienza ed efficacia della spesa: dall'ISTAT all'ISCO, dall'ISPE alla Commissione tecnica per la spesa pubblica, dalla Banca d'Italia alla Corte dei conti; per quanto concerne in particolare quest'ultima, la collaborazione con le Camere dovrebbe essere sviluppata, dai terreni tradizionali, a quelli

dell'analisi e della valutazione dei documenti di bilancio, della valutazione delle conseguenze finanziarie della legislazione *in itinere*, dell'analisi della efficacia e dell'efficienza della spesa (degli interventi e dei servizi).

Evidente, è, *last but not least*, la difficoltà di conciliare la complessità delle decisioni di programmazione finanziaria, l'esigenza di concentrazione di un processo decisionale di natura sistemica, e le esigenze di tempestività nell'aggiornamento e nella correzione delle scelte adottate, con la *struttura bicamerale paritaria* del nostro Parlamento. La soluzione monocamerale, ancor meglio se accompagnata da una consistente riduzione del numero dei parlamentari, consentirebbe una gestione dei procedimenti di programmazione finanziaria assai più agile, snella e razionale. In subordine, nel quadro della programmazione policentrica, si può ipotizzare l'adozione di un modello di bicameralismo attenuato, con una seconda Camera rappresentativa dei consigli regionali, e dotata di competenze ridotte, finalizzate all'esercizio di una funzione di raccordo nel rapporto tra programmazione regionale e programmazione nazionale e di una funzione di garanzia delle autonomie nella ripartizione dei poteri e delle risorse.

Infine, va sottolineata la connessione oggettiva sussistente fra l'attuazione dei meccanismi di programmazione finanziaria sopra descritti, che impegnano il Parlamento in un lavoro di continua verifica e ridefinizione delle scelte allocative e redistributive, e l'attuazione del *processo di delegificazione* ipotizzato nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio. Commissioni parlamentari sommerse dalla micro-legislazione settoriale o corporativa, Assemblee affollate di leggi di conversione di decreti-legge, ministri affannati a patrocinare o a scongiurare provvedimenti amministrativi, circolari, ordinanze prefettizie e regolamenti comunali adottati con la forma di legge (e, ahimé, col valore e con l'efficacia della legge, anche di fronte al giudice ammini-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

strativo), deputati preoccupati di contendere ad assessori e sindaci il merito dell'erogazione di favori e benefici, in vista della prossima «battaglia delle preferenze», non hanno né il tempo, né l'in-

teresse, né l'atteggiamento culturale che è richiesto a chi è chiamato a compiere, e a verificare e aggiornare, le complesse scelte allocative e redistributive sopra delineate.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

ALL. B

TABELLE ALLEGATE ALL'INTERVENTO DEL DEPUTATO VINCENZO VISCO
NELLA DISCUSSIONE CONGIUNTA SULLE LINEE GENERALI DEI DISEGNI DI
LEGGE NN. 2043 e 2044

Tav. 1 - Variazioni percentuali annue in base ai dati di consuntivo

	$\frac{83}{82}$	$\frac{84}{83}$	$\frac{85}{84}$	$\frac{86}{85}$	$\frac{87}{86}$ (*)
Totale entrate	17,02	14,5	11,2	16,8	7,60
di cui:					
entrate tributarie	25,69	13,04	9,74	17,55	6,24
entrate extra tributarie	-7,78	20,97	16,78	16,75	7,81
Spese correnti	18,7	14,6	12,0	30,3	5,3
di cui:					
personale in servizio	15,24	11,96	9,23	8,12	16,06
personale in quiescenza	29,86	20,58	14,38	10,98	9,89
altre spese correnti	18,84	14,79	12,27	14,55	3,5
Spese in conto capitale	17,9	-0,7	11,1	4,0	6,0
Fabbisogno	22,5	7,5	13,3	1,6	-0,5
Spese correnti al netto degli inte-					
ressi	17,7	13,4	11,9	13,8	6,0
Fabbisogno al netto degli interessi	20,9	-5,1	14,8	-1,2	-5,0
Interessi	24,0	19,9	12,2	12,3	2,3
Variazioni PIL nominale	15,9	14,1	11,8	11,0	8,5
Variazioni PIL reale	0,5	3,5	2,7	2,7	3,0
Deflatore PIL	15,3	10,2	8,9	8,1	5,4
Prezzi al consumo	14,7	10,8	9,2	5,9	4,6

(*) I dati 1987 sono relativi al preconsuntivo al 30 settembre.

Tav. 2 — Scostamenti delle variazioni percentuali annue di singole poste dalle ipotesi dei
«piani di rientro» (punti percentuali di scostamento rispetto alle variazioni del
PIL o dei prezzi. Dati di consuntivo)

	$\frac{84}{83}$	$\frac{85}{84}$	$\frac{86}{85}$	$\frac{87}{86}$ (*)
Entrate complessive	+0,4	-0,6	+5,8	-0,9
di cui:				
tributarie	-1,06	-2,06	+6,55	-2,26
extra tributarie	+7,93	+4,98	+5,75	-0,69
Spese correnti al netto degli interessi	+2,6	+2,7	+7,9	+1,4
Spese in conto capitale	-14,8	-0,7	-7,0	-2,5
Scostamento della crescita degli interessi ri-				
spetto alla crescita del PIL	+5,8	+0,4	+1,3	-6,2

(*) Per il 1987 i dati utilizzati sono quelli del preconsuntivo al 30 settembre, e quindi scarsamente significativi.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

Tav. 3 — Scostamenti dei dati di consuntivo rispetto alle previsioni iniziali e assestate

	1984		1985		1986		1987 (*)
	Rispetto previsioni iniziali	Rispetto previsioni al 30/9	Rispetto previsioni iniziali	Rispetto previsioni al 30/9	Rispetto previsioni iniziali	Rispetto previsioni al 30/9	Rispetto previsioni al 30/9
Entrate complessive	2,94	3,04	-0,41	-0,99	8,66	8,17	3,22
Spese correnti	0,90	0,81	3,17	2,87	6,03	5,09	4,93
Spese in conto capitale	-15,59	-13,4	-2,8	-2,23	-5,59	0,66	-2,73
Fabbisogno	-11,08	-10,51	9,75	8,55	-3,77	-1,57	5,21
Spese correnti al netto degli interessi	2,05	1,78	4,73	4,98	7,72	6,53	5,04
Fabbisogno al netto degli interessi	-18,97	-18,45	31,57	32,6	-8,18	-2,82	6,52
Interessi	-3,8	-0,6	-3,06	2,6	-0,8	-0,01	4,47

(*) Per il 1987 i dati utilizzati sono quelli del preconsuntivo al 30 settembre.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

**RISOLUZIONI IN COMMISSIONI
E INTERROGAZIONI ANNUNZiate**

RISOLUZIONI IN COMMISSIONE

La V, VI e X Commissione,

esprimono apprezzamento per le dichiarazioni del Governo espresse nella seduta delle Commissioni riunite del 18 gennaio 1988;

richiamano integralmente la risoluzione n. 7-00041;

impegnano conclusivamente il Governo:

1) ad integrare le direttive nel senso di garantire che il patto di sindacato e di blocco interessi almeno il 50 per cento del capitale sociale;

2) a realizzare all'interno di quest'area un rapporto paritario tra azioni appartenenti alle tre BIN tra di loro sindacate e quelle appartenenti ai soci privati;

3) a definire il collegiale obbligo del gruppo privato di assicurare, in ogni caso di cessazione del patto, il reintegro della quota pubblica originariamente ceduta sostenuto dalla previsione di opportune garanzie e il collegiale obbligo delle tre BIN di riacquisto.

(7-00082)

Usellini, Coloni, Bianchini, Nonne, Piro, Salerno, Pellicanò, Nucara, Ciampaglia, Manzolini, Serrentino, De Lorenzo.

La V, VI e X Commissione,

considerato che le relazioni dei Ministri delle partecipazioni statali e del tesoro, in ordine al nuovo assetto di Mediobanca, registrano che la bozza di accordo all'esame dell'IRI « non fa venir meno il controllo pubblico sull'Istituto, anche se

ne prevede, in condizioni di parità, l'esercizio congiunto con i privati », essendo « l'impostazione di fondo dell'accordo il rapporto paritario tra le BIN e il gruppo privato », e trasformandosi, sempre in base all'accordo, il « controllo esclusivo in un rapporto di codecisione »;

ritenuto che tali prospettive realizzano un obiettivo depotenziamento dello strumento di politica economica unitaria costituito da Mediobanca;

considerato che l'associazione alle BIN di gruppi privati con l'esercizio congiunto del controllo su Mediobanca, non appare conforme alle finalità istituzionali delle BIN e di Mediobanca;

considerato che, d'altra parte, la rinuncia da parte delle tre BIN alla maggioranza del 56 per cento con la limitazione della propria partecipazione azionaria del 20-25 per cento, è prospettata al di fuori di un qualsiasi orientamento generale in materia di privatizzazioni o di una strategia di politica industriale;

considerato che la migliore collaborazione tra pubblico e privato deve essere realizzata senza rinunzie gravi e non giustificate da parte dei soggetti pubblici che possono compromettere le finalità di interesse generale delle tre BIN

impegnano il Governo

a promuovere la individuazione di modalità di collaborazione tra pubblico e privato, sulla base della maggioranza di cui le tre BIN dispongono in Mediobanca, in modo che sia assicurato senza limitazioni pregiudizievoli il ruolo delle tre BIN di elemento *super partes* di orientamento e di propulsione per il finanziamento del sistema economico nazionale con specifico riguardo alle esigenze nazionali collegate all'indifferibile sviluppo del Mezzogiorno;

a sospendere la procedura relativa al nuovo assetto di Mediobanca.

(7-00083)

Valensise, Parlato, Mennitti, Rubinacci, Massano, Alpini, Martinat, Parigi, Staiti di Cuddia delle Chiuse.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

**INTERROGAZIONE
A RISPOSTA IN COMMISSIONE**

VISCARDI, MARTUSCELLI, NAPOLI E ROJCH. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per conoscere — premesso che i presidenti dei Consigli Nazionali degli architetti, degli agronomi, dei geologi, dei geometri, degli ingegneri, dei periti agrari e dei periti industriali denunciano « azioni da parte

del Ministro che comportano il rischio di creare un regime di monopolio ed esclusiva, ed in spregio a qualsiasi criterio di merito, con l'affidamento per interventi Mezzogiorno ad unica società CONSUD intera attività progettuale et esecutiva... » —:

quali procedure ed indirizzi ha attivato affinché gli interventi straordinari per il Mezzogiorno siano effettuati con criteri di massima trasparenza utilizzando, senza alcuna discriminazione, tutte le migliori forze tecniche e professionali e se risponde al vero l'iniziativa denunciata dagli ordini in merito alla società CONSUD. (5-00409)

* * *

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA**

DUTTO. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere — premesso che

il Fondo di previdenza per il personale di volo, istituito con legge del 13 luglio 1955 n. 659 e successivamente modificata con legge 484 del 3 luglio 1973 è un Fondo autonomo gestito dall'INPS;

il Fondo eroga le proprie prestazioni tramite il solo introito contributivo di aziende e lavoratori dipendenti e che quindi non grava assolutamente sulla generalità dei contribuenti, anzi versa un contributo di solidarietà del 2 per cento;

il Fondo ha una situazione patrimoniale e di esercizio al momento deficitaria a causa della latitanza del potere sia politico che burocratico, che non ha adeguato il contributo come stabilito dall'articolo 14 della legge sul Fondo Volo, sia secondo i tempi già previsti dal bilancio tecnico 1980/1984, sia a copertura del 2 per cento del contributivo di solidarietà;

non è stato ancora presentato il bilancio tecnico relativo al periodo 1985/1989, e che ciò comporterà un ulteriore deficit in quanto mancherà l'adeguamento ulteriore del contributo;

in data 7 ottobre 1986 le organizzazioni sindacali dei piloti, dei tecnici di volo e degli assistenti di volo autonomi aderenti alla FAAPAC, in un incontro al Ministero del lavoro hanno presentato una proposta di modifica del Fondo Volo per mantenerlo in equilibrio oltre il 2000, e che nonostante le promesse di un sollecito esame delle proposte nulla è avvenuto e che l'Ufficio attuariale dell'INPS ne ha valutato la percorribilità:

a distanza di circa un anno e cioè il 13 ottobre 1987 sono riprese le riunioni al Ministero del lavoro con tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori sia autonome che confederali e che in un successivo incontro, avvenuto il 28 ottobre 1987, il Governo si era impegnato ad arrivare rapidamente ad un disegno di legge tenuto conto delle indicazioni delle organizzazioni sindacali; e che nulla fino ad oggi è avvenuto;

la situazione di malessere del Fondo crea esodi massicci del personale di volo con perdite economiche da parte delle aziende di navigazione aerea, prima fra tutte l'ALITALIA, di centinaia di miliardi per l'addestramento soprattutto dei piloti, e che tale situazione rischia di creare il collasso del Fondo Volo o l'aumento dei contributi —:

se intende procedere ad una rapidissima conclusione degli incontri per pervenire ad un disegno di legge che apporti le modifiche al Fondo Volo richieste dalle organizzazioni sindacali e confortate dallo studio attuariale;

quali iniziative intende prendere affinché vengano, nel contempo, ottemperati i prescritti disposti delle leggi 859/484 del Fondo Volo con riferimento all'articolo 14 sull'adeguamento del contributo sulla base del bilancio tecnico 1985/89 che deve essere effettuato sollecitamente.
(4-03743)

VITI, ZAMPIERI, FRASSON, ANDREOLI, ZAMBON, ARMELLIN, BALESTRACCI, BARUFFI, CAFARELLI, BIAFORA, BINETTI, BONFERRONI, BORRI, BOTTA, BONOCORE, CASTAGNETTI PIERLUIGI, LATTERI, LEGA, FERRARI BRUNO, NENNA D'ANTONIO, PERRONE, PIREDDA, PISICCHIO, QUARTA, REBULLA, RICCI, RINALDI, ROJCH, SAVIO, VISCARDI, STEGAGNINI, TASSONE, TEALDI E CAVIGLIASSO. — *Al*

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

Ministro delle poste e delle telecomunicazioni. — Per conoscere — premesso

che il paese si appresta a ricordare, nel centenario della morte, il grande apostolo della gioventù, don Giovanni Bosco;

che, in particolare, a Torino si svolgeranno importanti manifestazioni durante l'intero anno;

che il Governo italiano, che pure sarà rappresentato dal Presidente del Consiglio onorevole Gorla nella manifestazione inaugurale del 30 corrente, ha ignorato l'avvenimento persino rifiutando di ricordare il fondatore dell'Oratorio, orgoglio nazionale, con la emissione di un semplice francobollo;

che tale disimpegno non appare solo sorprendente ma incomprensibile tenendo conto della attenzione, del tutto legittima, che sovente è stata riservata ad avvenimenti meno edificanti e a personalità che meno di Don Bosco hanno influito sulla spiritualità giovanile, lasciando tracce che nessuna distratta o pigra valutazione potrebbe cancellare —

se non ritenga almeno di ovviare a tale ingiustificabile omissione disponendo, con la sollecitudine che il caso richiede, per la emissione del francobollo commemorativo, modestissimo tributo di riconoscenza e di amore verso il mirabile educatore, illuminata guida della gioventù.

(4-03744)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per conoscere lo stato della pratica in convenzione italo-argentina n. 997/00780828/02 della signora Statello Maria per la pensione di reversibilità VO/S 50276555 di cui era titolare il defunto marito Lo Presti Carmelo.

(4-03745)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per conoscere lo stato della pratica di pensione in convenzione internazionale intestata a Mancuso Michelangelo nato a Nicotera (Catanza-

ro) il 1° novembre 1919, residente in Argentina, la cui domanda fu inoltrata il 13 maggio 1985 alla Cassa dell'industria argentina. (4-03746)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del tesoro.* — Per sapere quando la Direzione provinciale del tesoro di Roma metterà in pagamento l'assegno per l'equo indennizzo riferentesi alla pratica di pensione n. 11325297, la cui domanda fu inoltrata al servizio FAP, Div. Ord. Uff. del Ministero dell'interno il 5 luglio 1983 da Peruzzi Antonia vedova dell'appuntato di pubblica sicurezza Innocenzi Dante classe 1910 deceduto in Roma il 27 maggio 1983 (documentazione inoltrata alla Direzione generale del tesoro il 1° aprile 1986 con elenco n. 17). (4-03747)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per conoscere i motivi per i quali la sede dell'INPS di Firenze non risponde alle sollecitazioni dell'ente assicuratore tedesco BFA di Berlino (pratica n. 61 150712 B 006 BK25546), in relazione alla domanda di pensione di reversibilità inoltrata dalla signora Lilli Stuhlfant Bertolani nata il 13 maggio 1915, vedova di Bertolani Vittorio nato il 15 luglio 1912, deceduto nel 1986. (4-03748)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per conoscere lo stato della pratica di pensione di vecchiaia in convenzione internazionale del signor Salvia Vito nato a Partinico (PA) il 7 aprile 1925, attualmente residente in USA, la cui domanda fu inoltrata alla sede regionale per la Sicilia dell'INPS. (4-03749)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere quando verrà messa in pagamento la pensione di vecchiaia in regime internazionale del signor Ippolito Antonio nato il 6 giugno

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

1923, residente negli USA, riferimento 67953 7200/08507939 della sede regionale della Campania dell'INPS.

(4-03750)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per conoscere i motivi per i quali la Direzione generale dell'INPS di Roma ancora non ha versato al signor Laponarda Matteo nato il 20 settembre 1918, già emigrato in Germania, titolare della pensione di vecchiaia in convenzione internazionale n. 72121200 P 18L0021116, la somma di 4.614,20 marchi inviati alla stessa Direzione nel gennaio 1975 dall'Ente assicuratore tedesco LVA-SCHWABEN a titolo di arretrati spettanti al signor Laponarda. (4-03751)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere i motivi che ritardano la concessione della pensione di guerra al signor Attanasio Luigi nato il 10 marzo 1918 (posizione della pratica n. 289801/3 della Direzione Generale delle pensioni di guerra) quale erede di Giovanni Attanasio deceduto il 12 giugno 1957. (4-03752)

TREMAGLIA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere quando verranno messe in pagamento dalla prefettura di Genova, al signor Nicolis Oscar nato a Genova il 9 maggio 1914, le provvidenze economiche di cui alla legge 30 marzo 1981, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni, per l'invalidità civile riconosciutagli dall'apposita Commissione Sanitaria. (4-03753)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per conoscere lo stato della domanda di reversibilità della pensione in convenzione internazionale del signor Zanza Ovidio nato a Massa Carrara il 23 marzo 1908, deceduto a Maracaibo (Venezuela) il 29 dicembre 1985 certificato di iscrizione cat. VO 10023927.

a favore della vedova signora Ratti Antonietta nata il 6 gennaio 1908 residente a Maracaibo. (4-03754)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere lo stato del ricorso per pensione di guerra n. 884998, prodotto dalla signora Di Nino Teresa nata il 12 novembre 1913 a Corfinio (Aquila), vedova dell'invalido Fallavollita Angelo deceduto il 26 febbraio 1980. (4-03755)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere l'esito del ricorso per pensione di invalidità in regime internazionale (pratica n. 306278/2100 08253875), del signor Cocuzza Pietro nato a Leonforte (Enna) il 6 maggio 1926, residente a Colonia (R.F.G.). (4-03756)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere quando potrà essere messa in pagamento la pensione di vecchiaia in convenzione internazionale del signor De Feo Antonio nato il 15 gennaio 1922 residente in Gran Bretagna, la cui pratica n. 83402205/C.I. si trova presso il reparto liquidazione pensioni della sede di Torino-Sud dell'I.N.P.S. (4-03757)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere l'esito della pratica di pensione di invalidità n. 011062/4000 73016197 in convenzione internazionale, del signor Nardone Tommaso nato a Gaeta il 24 settembre 1934 attualmente residente in Gran Bretagna, che si trova presso la sede regionale per il Lazio dell'I.N.P.S. (4-03758)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere i motivi per cui il pensionato dell'INPS di Caltanissetta signor Amore Luigi, titolare della pensione VO n. 10017460, at-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

tualmente residente in Francia, abbia ricevuto nel primo quadrimestre del 1987 l'importo esatto della sua pensione di franchi francesi 7.884,38; nel secondo franchi 152,33 e nell'ultimo riferentesi ai mesi da settembre a dicembre 1987 franchi francesi 190,17. (4-03759)

TREMAGLIA. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per sapere, in attesa della tanto necessaria riforma e potenziamento della rete consolare italiana all'estero, se si intendono prendere provvedimenti e quali per venire incontro alle di molto aumentate esigenze e difficoltà conseguenti, degli uffici consolari di seconda categoria della Circostrizione di Buenos Aires (Argentina), che amministrano circa il 60 per cento dei connazionali residenti nella Circostrizione. (4-03760)

TREMAGLIA. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per sapere, a fronte del grave stato di disagio dei nostri connazionali residenti nella circostrizione di Bedford (Gran Bretagna) per le difficoltà operative in cui versa da molti mesi il viceconsolato a causa della mancanza di ben cinque collaboratori su sette, se non si ritenga almeno di accelerare le procedure di assunzione per l'inserimento dei due vincitori del concorso recentemente bandito dallo stesso viceconsolato di Bedford. (4-03761)

ARMELLIN. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere — premesso che

i docenti non di ruolo sono retribuiti a carico del capitolo n. 1034 della tabella n. 7 - Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione - e che l'erogazione degli assegni è differita all'inizio del mese successivo;

il costante generalizzato ritardo del pagamento di tale retribuzione —:

per quale ragione si verifichi questo inconveniente con grave danno per gli insegnanti supplenti;

in particolare, quali iniziative intenda mettere in atto il ministro per ovviare a tale inconveniente. (4-03762)

CICONTE, VIOLANTE, RODOTÀ, LAVORATO E SAMÀ. — *Ai Ministri dell'interno e della pubblica istruzione.* — Per sapere — premesso che

Pompea Domenico di Catanzaro e un pregiudicato di Falerna (Catanzaro) sono stati uccisi a Catanzaro nella notte dell'11 gennaio 1988;

precedentemente, sempre a Catanzaro, Pino Albano, maggiore azionista della SIARC — azienda di ristorazioni collettive — veniva gravemente ferito in un attentato; il ristorante La Griglia, il cui proprietario era Pompea Domenico, veniva bruciato e compleamente distrutto; Elio Danizio, titolare del ristorante La Civetta, è scomparso da circa tre mesi;

sempre a Catanzaro nell'ottobre 1987 in una rapina all'ufficio postale di Catanzaro Sala furono prelevati valori per oltre 5 miliardi di lire —:

quali misure le forze dell'ordine hanno messo in atto per fare luce su tali delitti e se si ha un quadro generale di ciò che si muove nel sottofondo della malavita locale, atteso che vari attentati a cantieri e altre azioni criminali hanno interessato quartieri periferici della città;

se non si ritiene, così come ha ipotizzato la stampa locale, che tali delitti siano da ricercarsi nel campo della ristorazione e negli interessi ad essa connessi, e, in questo quadro, se si hanno notizie circa il modo come vengono affidati gli appalti per la ristorazione da parte dell'opera universitaria di Reggio Calabria;

se non si ritiene di aumentare l'organico delle forze dell'ordine nella città di Catanzaro e di garantire al meglio strumenti e qualità dell'intervento operativo;

se non si ritiene di considerare sotto una luce del tutto nuova quanto sta accadendo a Catanzaro — finora considerata

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

come immune da delitti di mafia e dalla presenza della criminalità organizzata - in considerazione anche del fatto che numerose opere pubbliche previste per il capoluogo quali la costruzione della sede della regione Calabria e dell'università, l'avvio dei lavori della metropolitana, la dislocazione fuori dal centro storico di importanti uffici SIP, ecc., possano richiamare l'attenzione e la presenza di cosche mafiose operanti in altre aree della regione utilizzando o cercando possibili collegamenti con elementi della malavita organizzata dall'*hinterland* catanzarese;

quali valutazioni si fanno circa il fatto che nella sola provincia di Catanzaro nel 1987 siano stati consumati 46 omicidi, 11 dei quali sono rimasti di autore ignoto, e sono stati perpetrati oltre 200 attentati dinamitardi ed incendiari, segno evidente di estorsioni e richieste di tangenti;

quali misure si intendono adottare al fine di ridare serenità e tranquillità alle popolazioni dell'intera provincia e del capoluogo. (4-03763)

TREMAGLIA. — *Al Ministro del tesoro.* — Per sapere - premesso che

da molti anni i nostri connazionali residenti in Argentina titolari di pensioni di guerra, denunciano modi e tempi di pagamento dei ratei di pensione da parte del Banco di Napoli di Buenos Aires;

a seguito di queste proteste l'Istituto nazionale della previdenza sociale, per le pensioni di sua competenza, ha provveduto da tempo a disdire la convenzione per questo servizio che aveva con il Banco in questione;

i connazionali in oggetto sono pienamente soddisfatti del nuovo sistema di pagamento adottato dall'Istituto di previdenza sociale a mezzo assegno che possono cambiare nel momento che ritengono più opportuno;

il Banco di Napoli oltre ad applicare nelle liquidazioni il cambio più sfa-

vorevole ai pensionati, per esempio: il 1° aprile 1987 pagava le pensioni al cambio di australi 1.170 per 1.000 lire invece di 1.187, diciassette punti in meno del cambio di cui alla tabella del Banco centrale argentino dello stesso giorno, applica una tassa sul bollo e altre due imposte non meglio specificate che riducono ulteriormente le già misere pensioni;

inoltre le pensioni vengono pagate sempre con ritardo per cui è legittimo sospettare che ciò si debba al tasso di interesse - dal 7 al 9 per cento mensile valido anche per depositi di 7 e 15 giorni - che il Governo argentino paga al cosiddetto « Plazo Fijo »;

in risposta ad una precedente interrogazione (n. 4-16625 del 1983) sulla stessa questione, il ministro si era impegnato ad accertare gli effettivi vantaggi che avrebbero ottenuto i nostri emigrati incaricando un nuovo Istituto di credito per i pagamenti in argomento, sull'esempio dell'INPS -:

se i suddetti accertamenti siano stati effettuati e quali ne sono state le risultanze e, in ogni caso, perdurando le proteste dei nostri pensionati di guerra in Argentina contro il Banco di Napoli, se non si ritenga di sostituirlo con altro istituto effettuando i pagamenti a mezzo di assegni in valuta estera su banche corrispondenti dell'Ufficio italiano dei cambi come già avviene per altri paesi. (4-03764)

CASTAGNETTI GUGLIELMO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere:

in base a quali considerazioni culturali e didattiche sono state riconfermate le tradizionali scelte a favore di un unico libro di lettura e di un unico sussidiario, senza tenere alcun conto della esigenza segnalata a suo tempo dalla stessa Commissione a cui si deve la stesura dei nuovi programmi, ed ulteriormente confortata da autorevoli pareri di esperti, di andare invece verso una pluralità di testi

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

da riferire alle diverse aree di studio, modificando eventualmente l'attuale sistema di integrale erogazione gratuita dei libri di testo. Va sottolineato che nella passata legislatura la Commissione istruzione della Camera aveva manifestato l'orientamento a consentire entrambe le ipotesi, lasciando ai docenti la facoltà di optare o per il sussidiario unico o per un insieme di testi riferiti alle singole aree disciplinari. È innegabile che la decisione univoca del ministro svuota a priori di significato anche la prospettiva di una pluralità di docenti che abbiano competenze professionali e obblighi didattici diversificati;

per quale motivo la trattazione di questo fondamentale aspetto della innovazione nelle scuole elementari non è stata rinviata, come sarebbe stato opportuno, alla legge di riforma delle elementari.

(4-03765)

SERRENTINO. — *Ai Ministri dei lavori pubblici, della marina mercantile e per il coordinamento della protezione civile.* — Per sapere — premesso:

che fra la notte di venerdì 21 novembre 1987 e la mattina del sabato seguente una forte mareggiata ha ulteriormente danneggiato il già quasi inesistente porto di Scilla (Reggio Calabria);

che in quella nottata sono state affondate dalla furia del mare numerose imbarcazioni da pesca e da diporto di piccola e media stazza che si trovavano a ridosso del muraglione principale o sugli scali di alaggio;

che tale maltempo ha nuovamente messo in pericolo le abitazioni e gli abitanti di « Chianalea », quartiere caratteristico di Scilla che sorge sugli scogli;

che tale mareggiata è solo una prima avvisaglia di quanto potrà succedere man mano che l'inverno avanza e le condizioni atmosferiche peggiorano;

che nonostante le numerose sollecitazioni ai competenti uffici dei Ministeri

da parte delle forze politiche locali affinché la dormiente pratica relativa alla ricostruzione del porto di Scilla venisse rapidamente definita, nulla a tutt'oggi è stato ancora fatto —:

se non si ritenga opportuno un intervento urgente e definitivo per la salvaguardia dell'abitato, degli abitanti e dei loro interessi. (4-03766)

LUCENTI, FINOCCHIARO E MANGIAPANE. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere se sia a conoscenza:

a) che sulla tratta Catania-Gela è prevista alla stazione di Fildidonna la fermata di due treni con partenza da Catania alle ore 5,35 e alle ore 8,10, mentre non è prevista la fermata di alcun treno al ritorno verso Catania, con la conseguenza che coloro che si recano in treno nella predetta località non possono ritornare a Catania con il medesimo mezzo;

b) che per la località Fildidonna non transitano mezzi di trasporto pubblici diversi dai treni.

Ciò premesso, gli interroganti chiedono di sapere se il ministro dei trasporti intenda intervenire presso l'Ente Ferrovie dello Stato perché siano previste alla stazione di Fildidonna, fra le tante corse giornaliere, almeno due fermate al ritorno, sia pure facoltative, da situare l'una a metà giornata e l'altra nel pomeriggio al fine di consentire a chi si reca da Catania a Fildidonna con il treno di potere ripartire per Catania con il medesimo mezzo. (4-03767)

VITI. — *Al Ministro per il coordinamento della protezione civile.* — Per conoscere — premesso

che nei giorni 4-8-12 gennaio 1988, nell'intero territorio del Lagonegrese, in provincia di Potenza, si sono registrati ancora movimenti tellurici di notevole intensità che hanno provocato ingenti danni, in corso di accertamento e di dettaglio;

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

che i frequenti fenomeni sismici che ivi si verificano aggravano la già precaria situazione e rendono sempre più difficile la gestione del territorio —:

quali organici provvedimenti intenda adottare per pervenire a concreti risultati che tengano conto della particolare conformazione geologica della zona, da classificare fra quelle dichiarate « sismiche » ad alta intensità e frequenza e offrano la possibilità di intervenire in situazioni di emergenza, ogni qualvolta se ne presenti la necessità, senza dover attendere la formulazione di nuove leggi o modifiche a quelle in vigore.

L'interrogante ritiene che, nelle more della definizione globale della delicata questione, sia intanto opportuno provvedere alla riapertura dei termini previsti dagli articoli 9 e 10 della legge 219/81 per consentire di far fronte ai danni causati dal sisma dei giorni 4-8 e 12 corrente. (4-03768)

MAMMONE E SAPIO. — *Al Ministro del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere — premesso che

sabato 12 dicembre 1987 alle ore 12 nello stabilimento della VITAMAYER di Atina chiuso per fallimento da dieci anni, moriva schiacciato da una pressa l'operaio delle Nuove Cartiere Meridionali di Isola Liri, Gabriele Bruno, mentre caricava il macchinario su di un camion per trasferirlo nello stabilimento delle C.R.D.M.;

che le circostanze nelle quali si è verificato l'infortunio appaiono poco chiare —:

se è a conoscenza della vicenda che ha suscitato clamore ed apprensione nell'opinione pubblica;

quali accertamenti intende effettuare per controllare se esistono eventuali responsabilità di terzi;

quali provvedimenti intende adottare per assicurare il rispetto delle norme di sicurezza sui posti di lavoro al fine di evitare il triste ripetersi delle morti bianche. (4-03769)

SOSPIRI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se sia a conoscenza dei motivi che ritardano la definizione della pratica INAIL intestata a Felice Sperà, nato a Scoppito il 14 dicembre 1904 e residente in Preturo (L'Aquila). La pratica in oggetto, attivata in data 14 maggio 1986 e trasmessa dalla sede INAIL de L'Aquila al Servizio prestazioni assicurative della sede centrale in data 14 settembre 1987, è contraddistinta con il numero di posizione 96128. (4-03770)

MATTEOLI. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere i motivi per i quali la Direzione provinciale del tesoro di Livorno non ha ancora provveduto ad aggiornare il trattamento economico del personale della scuola sulla base delle comunicazioni individuali, di cui alla circolare ministeriale n. 184 del 23 giugno 1987, già da tempo in possesso di tale ufficio. (4-03771)

FACHIN SCHIAVI, GASPAROTTO, DONAZZON, FERRANDI, NAPPI, MANNINO ANTONINO, CAPECCHI E LA VALLE. — *Al Ministro della difesa.* — Per sapere — premesso che

il Ministro degli esteri spagnolo ha reso noto che Spagna e Stati Uniti hanno raggiunto un accordo di principio sulla riduzione della presenza militare statunitense nel paese che prevede il ritiro dei 74 caccia-bombardieri americani F-16 dalla base di Terrojon, vicino a Madrid;

in una dichiarazione congiunta dei due Governi si afferma che, come conseguenza della decisione sovrana del Governo spagnolo, gli Stati Uniti ritireranno dalla Spagna l'ala tattica di combattimento 401 entro un periodo di tre anni a partire dalla data di entrata in vigore del nuovo accordo, vale a dire nel maggio prossimo, alla scadenza dell'accordo del 1982;

il ritiro degli aerei americani dalla base di Torrejon apre il problema della

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

ridislocazione degli F-16 nelle scacchiere della NATO;

da notizie recenti di stampa si evince che gli F-16 saranno utilizzati per il Fianco sud della NATO e che la 401 « Tactical Air Wing » verrà probabilmente trasferita nella base di Aviano in provincia di Pordenone;

al comando del 40° Gruppo tattico (USA-FC) della base aerea di Aviano è stato appena trasferito - si dice per normale avvicendamento - il colonnello John W. Hawley, proveniente dalla base di Torrejon, dove ricopriva l'incarico di capo ufficio operazioni del 401° stormo caccia-bombardieri;

la base di Comiso viene indicata dalla stampa come un'altra possibile sede di dislocazione degli F-16 USA sfrattati dalla Spagna;

tale soluzione appare improponibile per almeno due ordini di motivi: la mancanza di un aeroporto e la grande quantità di proposte e di progetti per la riconversione di quella base per usi e finalità civili -;

se le informazioni corrispondono al vero e se ci sono già stati contatti col Governo americano per discutere le ipotesi di trasferimento sopra menzionate;

se il ministro non ritenga che sia quanto mai opportuno sottoporre eventuali decisioni in materia al preventivo giudizio del Parlamento, nel rispetto dei diritti alla sicurezza dell'intero paese ed in particolare di territori già gravati da una pesante presenza militare, che contrasta con il ruolo determinante e positivo che le regioni del Friuli-Venezia Giulia e della Sicilia vogliono svolgere nella cultura della pace e della cooperazione internazionale, nella politica della distensione e del disarmo. (4-03772)

MATTEOLI. — *Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* — Per sapere - premesso che

domenica 17 gennaio 1988, a Livorno, al termine della partita di calcio

Livorno-Anconetana, si sono verificati gravi scontri tra tifosi;

i contendenti hanno fatto uso di mattoni, pietre ed addirittura di una bomba-carta che, esplodendo, ha provocato molti feriti -;

se è vero che durante la settimana precedente l'incontro era giunta a Livorno una lettera di « ultras » marchigiani che preannunciava incidenti;

i tipi di controllo preventivo disposti e come siano potuti entrare dentro lo stadio, mattoni, pietre e materiale per fabbricare bombe carta;

al di là delle retoriche dichiarazioni rilasciate da appartenenti a varie istituzioni che parlano della necessità di confronti aperti, leali, sportivi, il numero esatto dei feriti, il numero di agenti di pubblica sicurezza in servizio allo stadio e quanti di loro addetti ai controlli agli ingressi;

infine, se non ritengano che domenica, a Livorno gli agenti di pubblica sicurezza siano stati comandati da superiori che si erano recati allo stadio con lo stato d'animo di coloro che vanno ad assistere ad uno spettacolo sportivo anziché con la consapevolezza della responsabilità di addetti alla salvaguardia dell'ordine pubblico e quindi « dimenticandosi » di ordinare severe perquisizioni e controlli che tra l'altro dovevano essere favoriti dalla scarsa affluenza di sportivi stante la non brillante posizione in classifica della squadra locale. (4-03773)

PROCACCI, LANZINGER, MATTIOLI, SALVOLDI E DONATI. — *Ai Ministri per i beni culturali e ambientali e dell'ambiente.* — Per sapere - premesso che

il Piano regolatore generale del comune di Avellino adottato dal consiglio comunale il 30 aprile 1987 prevede la costruzione di una strada che altererebbe lo stato dei luoghi del Vallone e il corso del torrente Rigatore;

l'approvazione è avvenuta contravvenendo alle disposizioni stabilite dalle circolari del Consiglio dei ministri n. 3763/6 del 20 aprile 1982 e 2763/6 del 24 giugno 1982 richiamate dal ministro per i beni culturali e ambientali nella propria circolare del 30 marzo 1984, diretta alle autorità regionali e statali nonché nella circolare n. 8 del 31 agosto 1985, della legge 8 luglio 1986 n. 349 e della legge 29 aprile 1982, n. 187;

il Vallone Fenestrelle ha caratteristiche ambientali di particolare pregio e per questo è vincolato dall'articolo 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431;

non si è tenuto conto della particolare instabilità del territorio che fa comprendere tali terreni con regio decreto 28 gennaio 1937, n. 899 e regio decreto 20 maggio 1943, n. 896 in quelli bisognevoli d'interventi sistematori ai sensi della legge 30 dicembre 1923, n. 3267;

tutte le associazioni ambientaliste e la Lista Verde di Avellino si sono opposte

alla costruzione della strada per destinare il Vallone a parco —:

quali misure i ministri interrogati abbiano adottato o intendano adottare per salvaguardare il suddetto Vallone dal rischio di grave scempio. (4-03774)

SOSPURI. — *Al Ministro del tesoro.* — Per sapere — premesso che l'ex militare Paolo La Rocca, nato a Vittorito il 9 giugno 1906 e residente in Secinaro (L'Aquila), è titolare di una pensione quale invalido di guerra — se sia a conoscenza dei motivi che ostacolano la definizione della pratica allo stesso intestata e tendente alla integrazione del trattamento attualmente in godimento a seguito dell'avvenuto riconoscimento del grado di maresciallo maggiore ricoperto dal La Rocca, secondo quanto accertato e stabilito dalla Corte dei conti in data 25 giugno 1970. Il relativo fascicolo fu trasmesso dalla Corte stessa alla Direzione generale delle pensioni di guerra con elenco n. 8206 del 7 dicembre 1970.

(4-03775)

* * *

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA ORALE**

TEODORI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno.* — Per conoscere — premesso che

notizie di stampa, in occasione dei delitti di mafia, Insalaco e Mondo, e del rinvio a giudizio per molteplici e gravi reati, tra gli altri, di quattro ex sindaci di Palermo, hanno riferito dell'esistenza e dell'attività di un « Ordine dei cavalieri del Santo Sepolcro » operante in Sicilia sotto la guida del conte Arturo Cassina, incriminato anch'egli insieme agli ex sindaci per reati relativi alla commistione tra affari, politica e criminalità mafiose;

del suddetto Ordine del Santo Sepolcro che svolge i suoi riti solenni di iniziazione nel Duomo di Monreale sarebbero entrati a far parte « alti funzionari, generali, grandi professionisti e autorevoli politici tra i quali sono segnalati l'ex Ministro Attilio Ruffini, l'onorevole Vincenzo Carollo, l'ex Alto commissario per la lotta alla mafia Emanuele De Francesco e il suo capo di gabinetto Bruno Contrada »;

il conte Arturo Cassina si sarebbe servito di questa rete di relazioni e di comune affiliazione all'Ordine per costruire, espandere e rafforzare il suo potere finanziario-impresoriale di cui il recente rinvio a giudizio testualmente afferma: « i due gruppi Cassina e Parisi esercitavano una spaventosa capacità di pressione sulla intera città » —:

a) se siano a conoscenza del suddetto Ordine del Santo Sepolcro, della sua attività; se al proposito siano mai state assunte informazioni; e nel caso positivo che cosa risulti;

b) se le altre autorità dello Stato entrate nell'Ordine, a cominciare dal Commissario Antimafia, abbiano usato le necessarie cautele nell'aderire ad una or-

ganizzazione il cui capo è oggi indicato al centro di una « spaventosa capacità di pressione »; se lo abbiano comunicato ai loro superiori; e nel caso positivo quale sia stato il giudizio dei rispettivi ministri;

c) se le autorità giudiziarie, di pubblica sicurezza e di altro tipo preposte alle questioni di mafia, abbiano mai indagato sulla funzione di collegamento che il suddetto Ordine può avere svolto tra quanti hanno esercitato una pressione sugli affari della città per il loro non corretto svolgimento (e di cui il recente rinvio a giudizio è la prima azione giudiziaria a vasto raggio), usando così come schermo strumentale un ordine cavalleresco dietro cui trovavano composizione e organizzazione ben altri interessi;

d) se il suddetto Ordine non rientri tra le organizzazioni di cui alla legge 1981 sulle società segrete che realizza l'articolo 18 della Costituzione;

e) se siano state assunte iniziative, sia pure di informazione cautelativa, nei confronti dei pubblici funzionari aderenti all'Ordine dopo il rinvio a giudizio del conte Arturo Cassina. (3-00538)

CARIA. — *Al Ministro dell'industria, commercio e artigianato.* — Per sapere — premesso che

la multinazionale CIBA-GEIGY ha deciso di chiudere l'industria farmaceutica di Torre Annunziata;

tale chiusura porterebbe alla disoccupazione di 630 addetti che in essa vi lavorano;

ciò aggraverebbe ulteriormente la crisi occupazionale e sociale dell'area torrese e stabiese;

è possibile utilizzare i meccanismi delle leggi speciali per il Mezzogiorno per potenziare e sviluppare lo stabilimento citato —:

quali concrete iniziative intende prendere per impedire la chiusura dell'azienda e garantire i posti di lavoro esistenti. (3-00539)

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

CARIA. — *Al Ministro per il coordinamento della protezione civile.* — Per sapere — premesso che

già dal 20 gennaio riprenderà a Napoli la turnazione a causa dell'emergenza idrica;

la ex Cassa per il Mezzogiorno ha diminuito di circa 100 litri al secondo i suoi rifornimenti facendo scendere a soli 175 mila metri cubi giornalieri l'acqua a disposizione dei serbatoi della città;

nel tentativo di affrontare questa calamità, ci sono stati ritardi, inadempienze ed omissioni che la magistratura sta ora esaminando —:

come intende intervenire per risolvere questo grave problema che aumenta il degrado ambientale e sociale in cui è costretta a vivere Napoli. (3-00540)

MELLINI, VESCE, AGLIETTA, PANNELLA E RUTELLI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere se risponde a verità che all'interno del Palazzo di giustizia di Trapani, dopo il trasferimento in quella sede giudiziaria del magistrato Palermo ed il luttuoso attentato messo in atto contro di lui, è stato ricavato un appartamento con particolari accorgimenti di sicurezza, lussuosamente arredato secondo le indicazioni e le scelte dello stesso dottor Palermo con una spesa di circa settecento milioni e che tale appartamento dopo il trasferimento ad altra sede dello stesso magistrato avvenuta circa tre mesi dopo è rimasto inutilizzato, se non per sporadiche occasioni nelle quali viene destinato ad ospitare persone di passaggio che necessitano di particolare protezione.

Si chiede di conoscere se risponde a verità che da ultimo ospite del suddetto appartamento è stato il noto « pentito » e scrittore di memorie pubblicizzate con intervento di magistrati e con l'impegno della RAI, Gianni Melluso, detto « Gianni il Bello » con una sua accompagnatrice.

Si chiede di conoscere con quali fondi siano stati effettuati i lavori e gli acquisti

per l'arredamento di tale appartamento (tra cui una pattumiera che sarebbe costata lire centoventimila) e da chi siano stati decisi lavori, acquisti e spese e quali professionisti abbiano prestato la loro opera per la sistemazione di tanto confortevole e lussuoso alloggio. (3-00541)

LABRIOLA. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere — facendo seguito alla precedente interrogazione relativa a determinati problemi concernenti la scuola elementare di San Vincenzo (Livorno), premesso che

le determinazioni adottate per porre termine alla segnalata situazione di conflittualità, verificatasi nella scuola elementare di San Vincenzo (Livorno), non hanno per niente tenuto conto delle risultanze della visita ispettiva, poiché nella parte terminale di essa si invita espressamente l'Amministrazione Scolastica Provinciale a « fare in modo che l'insegnante Liberati Bettini Anna Rosa rinunci, per la propria ed altrui quiete, alla scelta del tempo pieno nell'ambito di quel progetto, scegliendo altra classe o altro contesto operativo »; mentre non si dà alcuna indicazione del genere per l'insegnante Sabatini Emma;

dalle risultanze della visita ispettiva non risulta affatto che le insegnanti Liberati e Sabatini hanno entrambe contribuito, e neppure in misura diversa, ad alimentare una situazione di conflittualità, poiché nella suddetta relazione si addebita alla Liberati soltanto una « chiara disinformazione normativa, una criticabile interpretazione della norma che l'ha allontanata, sia come docente che come vicaria, dallo spirito della legge che regola oggi la vita della scuola »;

nella stessa relazione si evidenzia, inoltre, il « graduale isolamento (della Liberati) fino al punto di reagire sproporzionatamente nei confronti delle colleghe e dei genitori degli alunni »;

nella stessa relazione si addebitano alla Liberati « contrapposizioni e ostilità

nei riguardi dei consigli e delle esortazioni alla calma del Direttore Didattico Iannotta e poi, come vicaria, la sua insistenza nel perseguire la destrutturazione del progetto-programmazione delle due classi, anche in presenza di un atteggiamento comprensivo e conciliante del Direttore Didattico Elmini»; «...da tutto ciò è derivato un evidente vuoto relazionale tra la Liberati e i genitori degli alunni e tra lei ed i colleghi »;

nella stessa relazione ispettiva si afferma chiaramente che l'insegnante Sabatini non fu « mai chiamata in causa né dal Direttore Elmini, né dai genitori degli alunni, né dal Direttore Iannotta, il quale scrisse, invece, una nota riservata alla Liberati soltanto »;

gli elementi aggiuntivi forniti dallo stesso Provveditore agli Studi di Livorno non contengono nessun addebito alla Sabatini, perché mai ella ha ricevuto addebiti orali o scritti dal Provveditore, ma semmai apprezzamenti orali per l'alta professionalità e per la stima sociale raggiunta e, quindi, ogni altro elemento negativo è gratuito, non provato e costituisce un ulteriore danno morale nei confronti della Sabatini per portare a termine una operazione degna soltanto di uno Stato borbonico;

il Provveditore agli Studi di Livorno non ha seguito deliberatamente l'invito dell'Ispettore Tecnico periferico di « informare le parti sulle risultanze della relazione », perché questo gli avrebbe impedito di condividere ed avallare una decisione presa in spregio della giustizia e del pubblico interesse rappresentato dai bambini e dai loro genitori che in una nota del 21 settembre 1987 « esprimono profondo rammarico per tale decisione », definendola una « faccenda », cioè propria di faccendieri;

l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974 recita: « Il personale direttivo assolve alla funzione di promozione e di coordinamento delle attività di Circolo o di Istituto;... » e nella relazione ispettiva più

volte menzionata si afferma che « nell'anno scolastico 1985/86 il Direttore didattico in carica viene meno ai compiti di coordinamento e promozione culturale del Circolo, poiché non si preoccupa di attivare l'organizzazione nei termini normativi prescritti... tanto risulta dagli atti allegati già citati »; si afferma anche che « nell'anno scolastico 1986/87 il direttore didattico in carica pur non attivando gli Organi collegiali nel modo pertinente al caso... »;

da quanto sopra emergono chiare responsabilità dei due direttori didattici in carica, che hanno omesso di compiere atti dovuti per legge, permettendo così di far pagare oggi anche la Sabatini per colpe mai commesse e mai contestate;

la relazione del Provveditore agli studi di Livorno non rispecchia affatto le risultanze della relazione dell'Ispettore tecnico e contiene elementi tendenti a mettere in cattiva luce la Sabatini, senza peraltro dichiarare quali provvedimenti sono stati presi nei confronti dei direttori didattici che non avevano ottemperato agli obblighi di legge;

gli elementi aggiuntivi forniti dallo stesso Provveditore sono stati costruiti a settembre, da chi aveva interesse a portare avanti un'operazione spregiudicata, perché essi a giugno, di fronte all'Ispettore tecnico, non esistevano;

la direttrice didattica Bambi Eda ha emesso un decreto in cui simula l'atto dovuto dell'assegnazione dei docenti alle classi e, di fatto, dissimula un provvedimento disciplinare nei confronti della Sabatini, senza una preventiva e motivata contestazione di addebiti, commettendo un evidente eccesso o abuso di autorità -:

il testo integrale della relazione dell'Ispettore tecnico periferico, con i relativi allegati, che fa piena luce su questa torbida vicenda;

quali provvedimenti intende prendere per addebitare a chi di dovere le responsabilità della situazione di conflittualità e delle determinazioni adottate,

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 19 GENNAIO 1988

ingiuste sotto il profilo morale e scorrette sotto quello giuridico, e di ripristinare una situazione di diritto nei confronti della Sabatini, degli alunni e dei loro genitori.

L'interrogante chiede inoltre di sapere se risulta al ministro corretto il comportamento della direttrice didattica la quale venuta in possesso della risposta scritta alla precedente interrogazione prima an-

cora che fosse comunicata al deputato interrogante ha convocato, nemmeno l'interessata insegnante, ma il suo consorte per vantare il contenuto liberatorio della risposta ministeriale, con evidente disprezzo delle corrette relazioni che devono intercorrere tra amministrazione, ministro e Parlamento ed inoltre violando l'interesse alla riservatezza dell'insegnante medesima. (3-00542)