SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

149ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 26 LUGLIO 1988

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI,
indi del vice presidente TAVIANI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI ..... *Pag.* 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA DIGNITÀ E CONDIZIONE SOCIALE DELL'ANZIANO

Variazioni nella composizione 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ESERCIZIO DEI POTERI DI CONTROLLO SULLA PROGRAMMAZIONE E SULL'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI ORDINARI E STRAORDINARI NEL MEZZOGIORNO

Variazioni nella composizione 3

DISEGNI DI LEGGE

Assegnazione 4

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

Variazioni 4

DISEGNI DI LEGGE

Discussione:

«Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato» **(1203)** (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Macciotta ed altri; Carrus ed altri; Piro e Nonne, Battistuzzi ed altri; Calderisi ed altri, Pellicanò ed altri; Bassanini ed altri*);

«Modifica dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la legge finanziaria» **(875)**, d'iniziativa del senatore Cavazzuti e di altri senatori;

«Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria, recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» **(907)**, d'iniziativa del senatore Andreatta e di altri senatori;

«Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dagli articoli 2, 4, 6 e

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» **(928)**, d'iniziativa del senatore Carli e di altri senatori:

PRESIDENTE ..... *Pag.* 18, 19
* POLLICE *(Misto-DP)* 5
FERRARI-AGGRADI *(DC)* 11
MALAGODI *(Misto-PLI)* 13
RIVA *(Sin. Ind.)* 15
CORLEONE *(Fed. Eur. Ecol.)* 19
* FORTE *(PSI)* 22
BOLLINI *(PCI)* 28
CARLI *(DC)* 36

INTERPELLANZE

Per lo svolgimento:

PRESIDENTE 40
RUFFINO *(DC)* 40

ALLEGATO

DISEGNI DI LEGGE

Trasmissione dalla Camera dei deputati e assegnazione 41

Trasmissione dalla Camera dei deputati 41

Annunzio di presentazione ..... *Pag.* 41

Assegnazione 42

Presentazione di relazioni 44

GOVERNO

Richieste di parere per nomine in enti pubblici 45

Trasmissione di documenti 45

DOCUMENTI

Presentazione di relazioni 45

CORTE COSTITUZIONALE

Trasmissione di sentenze 46

PARLAMENTO EUROPEO

Trasmissione di documenti 46

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni 46

Annunzio 46

N. B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore*

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 17,10*).
Si dia lettura del processo verbale.

VENTURI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 21 luglio.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Abis, Bochicchio Schelotto, Boggio, Calvi, Cuminetti, D'Amelio, Dell'Osso, Evangelisti, Favilla, Genovese, Kessler, Manieri, Muratore, Ongaro Basaglia, Perugini, Pizzo, Putignano, Scevarolli.

È assente per incarico avuto dal Senato il senatore: Cannata, a Ginevra, per attività della Commissione difesa e armamenti dell'UEO.

Commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Comunico che, in data 21 luglio, è stato chiamato a far parte della Commissione parlamentare di inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, ai sensi dell'articolo 3 della deliberazione istitutiva della Commissione stessa, adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 17 marzo 1988, il senatore Visca, in sostituzione del senatore Signori, dimissionario.

Commissione parlamentare per l'esercizio dei poteri di controllo sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Comunico di aver chiamato a far parte della Commissione parlamentare per l'esercizio dei poteri di controllo sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno, di cui all'articolo 2 della legge 2 maggio 1976, n. 183, il senatore Mesoraca, in sostituzione del senatore Tripodi, dimissionario.

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. In data 23 luglio 1988 il seguente disegno di legge è stato deferito

– in sede referente:

alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale):

«Conversione in legge del decreto-legge 19 luglio 1988, n. 276, recante proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale per i lavoratori eccedentari nelle aree del Mezzogiorno di cui al decreto-legge 10 giugno 1977, n. 291, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1977, n. 501, e per i dipendenti delle società costituite dalla Gepi per il reimpiego dei medesimi, nonchè sgravi contributivi per le imprese marittime operanti nel Mezzogiorno e disposizioni in materia di delegificazione per gli enti previdenziali» (1215), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 8ª e della 10ª Commissione.

La 1ª Commissione permanente, udito il parere della 11ª Commissione, riferirà all'Assemblea a conclusione della seduta del 27 luglio 1988, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Calendario dei lavori dell'Assemblea, variazioni

PRESIDENTE. Ai sensi dell'articolo 55, comma terzo, del Regolamento, il calendario dei lavori della corrente settimana è integrato con l'esame del disegno di legge n. 1227, di approvazione del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1987.

Discussione dei disegni di legge:

«Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato» (1203) (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Macciotta ed altri; Carrus ed altri; Piro e Nonne; Battistuzzi ed altri; Calderisi ed altri; Pellicanò ed altri; Bassanini ed altri*)

«Modifica dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la legge finanziaria» (875), d'iniziativa del senatore Cavazzuti e di altri senatori

«Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria, recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» (907), d'iniziativa del senatore Andreatta e di altri senatori

«Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dagli articoli 2, 4, 6 e 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» (928), d'iniziativa del senatore Carli e di altri senatori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato», già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Macciotta, Bassanini, Garavini, Reichlin, Minucci, Barbera, Visco, Becchi, Castagnola, D'Ambrosio, Geremicca, Motetta, Nerli, Sannella, Schettini e Taddei; Carrus, Coloni, Cirino Pomicino, Fracanzani, Cristofori, Battaglia Pietro, Monaci, Orsini Gianfranco, Usellini e Soddu; Piro e Nonne; di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Battistuzzi, Serrentino, Altissimo, Biondi, de Lorenzo e Sterpa; Calderisi, Del Pennino, Battistuzzi, Pellicanò, de Lorenzo e Rutelli; Pellicanò, Gunnella, Del Pennino, De Carolis, Castagnetti Guglielmo, Grillo Salvatore e Santoro; Bassanini, Becchi e Visco; nonchè dei disegni di legge: «Modifica dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la legge finanziaria», d'iniziativa dei senatori Cavazzuti, Riva, Alberti, Arfè, Fiori, Foa, Giolitti, Napoleoni, Nebbia, Ongaro Basaglia, Onorato, Ossicini, Pasquino, Rossi, Strehler, Ulianich e Vesentini; «Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria, recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468», d'iniziativa dei senatori Andreatta, Abis e Forte e «Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dagli articoli 2, 4, 6 e 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468», d'iniziativa dei senatori Carli, Mancino e Aliverti.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Pollice. Ne ha facoltà.

* POLLICE. Signor Presidente, indubbiamente questo documento che è alla nostra attenzione e questo provvedimento si sono mossi con difficoltà sia alla Camera che al Senato anche perchè si tratta di un documento non chiaro nelle intenzioni, non dico nei contenuti, tanto che il ministro Colombo è giunto a dire, durante un'audizione alla Commissione finanze, che lo considerava di difficile lettura. Io non so se questo è stato causato dalla farraginosità e soprattutto dall'incomprensione o ancora più maliziosamente dall'inutilità di questo documento, tuttavia, al di là della difficoltà di lettura per il ministro Colombo, devo dire che ciò che si proponeva e si propone questo documento va molto al di là delle intenzioni reali. Infatti le innovazioni più rilevanti potrebbero sintetizzarsi, all'unisono con ciò che ha detto il ministro Colombo, con l'anticipo della data di presentazione del bilancio, con la delimitazione del contenuto della finanziaria, con la copertura delle spese correnti introdotte con la finanziaria stessa, con la nuova struttura dei fondi globali, con i vincoli più rigorosi per gli utilizzi in difformità e per gli slittamenti di copertura, con la delega al Governo in materia di struttura del bilancio, insomma con una valanga, una teoria, un susseguirsi di elementi che difficilmente collimano fra di loro e si rapportano al documento stesso. Anche se a più riprese i rappresentanti del Governo, alla Camera dei deputati e poi in Commissione al Senato, hanno richiamato la positività della nuova disciplina, non sono riuscito – e probabilmente la difficoltà di comprensione del ministro Colombo è pari alla mia – a trovare

tale positività, anche perchè tutti gli elementi richiamati dall'opposizione durante il dibattito, sia alla Camera che in Commissione al Senato, sono andati disattesi.

Devo dire che vi è stato uno sforzo estremamente positivo compiuto dall'onorevole Macciotta alla Camera dei deputati, teso a rendere comprensibile ed utile ciò che non lo è e soprattutto teso a modificare un provvedimento che, così come è stato licenziato dalla Camera e presentato in quest'Aula dopo il lavoro svolto in Commissione e la relazione del collega Cortese, non trova la nostra soddisfazione. Ciò potrebbe portare alcuni colleghi ad affermare che non ci si deve stupire in quanto la posizione di Democrazia proletaria è negativa su tutto; e invece no, sul documento al nostro esame ho cercato di entrare nel merito e di verificare la possibilità di trovare aspetti positivi perchè tutto ciò che fa riferimento ad un tentativo di programmazione, di pianificazione, di snellimento, tutto ciò che in qualche modo sopperisce alla farraginosità della macchina statale indubbiamente ci deve interessare ed infatti trova un'attenzione particolare da parte nostra.

Devo dire però che tutto questo sforzo è stato vano, così come lo è stato quello dei colleghi della Sinistra indipendente, soprattutto del senatore Cavazzuti che ha cercato di introdurre, all'interno del documento, elementi di modifica o di ulteriore controllo reale del bilancio, elementi che non siano meccanismi di diretta espressione di chi governa. Gli emendamenti presentati dalla Sinistra indipendente sono stati tutti respinti ed invece andavano analizzati per la loro valenza e per il loro significato, soprattutto quelli relativi alla quantificazione degli oneri e al monitoraggio dell'*iter* applicativo delle leggi di spesa.

Mi è stato impossibile partecipare ai lavori della Commissione, ma ho letto i resoconti del dibattito e credo che lo spirito che ha animato la Sinistra indipendente, in particolare il senatore Cavazzuti, tendesse ad uscire da questa logica di «controllori-controllati», di un Governo che emana provvedimenti uno dietro l'altro che non hanno attinenza fra loro nè una verifica legislativa ed una copertura precise.

Alla luce di tali considerazioni e del dibattito svoltosi in Commissione, nonchè della sordità complessiva manifestata dalla Commissione stessa, devo dire che il risultato è deludente. Mi vedo costretto a riaffermare con estrema forza che non abbiamo molta fiducia sulla possibilità di predisporre disegni di legge in grado di snellire effettivamente le procedure del bilancio, proprio perchè il legislatore, in questo caso la maggioranza, non ha voluto tenere conto dei veri procedimenti di snellimento nelle procedure di bilancio, ma soprattutto di tutti quegli strumenti volti a garantire un maggiore controllo del Parlamento, nonchè di tutti quei provvedimenti che avrebbero ridotto di molto la discrezionalità del Governo e della sua politica consociativa ed autoritaria.

Ad esempio, per quanto riguarda il provvedimento oggi al nostro esame, stiamo discutendo la necessità di introdurre una programmazione, una qualche politica economica che consenta di porre sotto controllo determinati aggregati (come si dice in termine tecnico), di prospettare insomma una programmazione di politica finanziaria ed un bilancio programmatorio, relativo peraltro solo ad alcuni elementi di conoscenza e di controllo, molti altri sfuggendo a tale regolamentazione.

Quindi, non si può pensare di programmare esclusivamente alcuni aspetti, senza tenere conto della complessità della materia e soprattutto del richiamo complessivo della regolamentazione e non del singolo aspetto.

Nella sostanza, il provvedimento in esame si muove proprio nell'ambito di una politica di programmazione, determinata in gran parte dagli aggregati monetari, quindi soltanto da un aspetto particolare. Pertanto, fino a quando non saremo in grado di determinare dal punto di vista delle entrate fiscali quale tipo di politica l'amministrazione finanziaria deve perseguire, non faremo mai una reale programmazione ma una programmazione monca. Infatti, avremmo, sì, la possibilità di effettuare controlli più incisivi, ma certo non potremmo non dico varare una nuova riforma, ma neppure assicurare il normale funzionamento delle leggi vigenti in questo settore. Questo è un aspetto che mi premeva sottolineare, al quale è strettamente collegato il problema dell'evasione fiscale, che non si può ignorare.

Il problema dell'evasione fiscale è in questi giorni al centro del dibattito. Peraltro, fino a quando l'amministrazione finanziaria non porrà fine all'ostruzionismo che mette in atto per far sì che tale evasione non sia perseguita, dotandosi di sufficiente personale, di strumenti adeguati, di una reale possibilità di accertamento e di recupero alle casse dello Stato dell'enorme quantità di denaro che in questo momento sfugge al controllo, il nostro lavoro o, meglio, il vostro lavoro di programmazione (avendo noi una diversa concezione della politica di programmazione), rimarrà rinchiuso in un ambito in cui sono già determinati alcune voci e soprattutto i grandi aggregati. E così, in definitiva, la programmazione che si riesce a realizzare è sempre e solo quella del taglio delle spese sociali a vantaggio degli strati privilegiati di questa società. Vi risparmio tutte le considerazioni che si potrebbero fare a questo proposito sulle ingiustizie sociali, sulle grandi diseconomie, eccetera.

Inoltre, non vi sfuggirà in tutto questo che l'intera politica monetaria – indubbiamente per compiti di istituto – è posta sotto il controllo della Banca d'Italia e del Ministero del tesoro. Proprio come conseguenza di questo, la politica dei tassi di interesse, che qui si dice di voler affidare al libero mercato e alla concorrenza, cozza con princìpi di equità.

Sappiamo però benissimo che la politica dei tassi di interesse viene determinata anche dalle esigenze di politica economica alle quali si intende far fronte in certe fasi.

Come nel passato fu attuata la politica dei bassi tassi di interesse, oggi si attua quella degli alti tassi con una redistribuzione di ricchezza verso il cosiddetto risparmio privato. Vi è quindi un ricorso dello Stato al mercato estremamente oneroso, con tassi di interesse che sono i più alti del mondo in termini reali.

Quindi, anche in questo campo, nonostante quello che dite, non abbiamo la possibilità di intervenire e ci troveremo sempre ingabbiati all'interno di un quadro che viene perseguito e prospettato da centri di potere che sfuggono ad un possibile controllo da parte del Parlamento.

Ecco perchè vedevamo con estremo interesse delle strutture di controllo, come quelle sottolineate e proposte dal collega Cavazzuti, parlamentare della Sinistra indipendente, che voi invece avete bellamente disatteso.

Per quanto riguarda poi la politica di bilancio e di programmazione della spesa corriamo il rischio – e questo è stato più volte ripetuto non soltanto nella 5ª Commissione permanente del Senato ma anche nell'altro ramo del Parlamento – di avere di fronte a noi, come sempre è avvenuto in questi anni, una sorta di programmazione cartacea, una sorta di libro delle illusioni,

quando poi nella realtà ciò che avviene è tutt'altro, con la formazione di enormi quantità di residui passivi non spesi, derivanti da leggi approvate che non vengono attuate, con spese approvate e previste che non vengono poste in essere. E di ciò tutti i maestri di questa politica economica e monetaria vorrei sapere cosa ne pensano. Possono essere poste in essere delle architetture di politica economica e monetaria e qui abbiamo illustri maestri in questo campo quali l'ex ministro Andreatta, l'ex presidente della Banca d'Italia Carli. Ogni tanto è vero che essi si lamentano di quello che succede nel Governo – e le dichiarazioni del collega Andreatta a volte sono delle urla nel deserto – però in realtà questa contraddizione rischia di diventare schizofrenica. Infatti, da un lato vi è questo rigorismo che ogni tanto lei, senatore Andreatta, invoca, però poi c'è nella realtà un Governo che continua a fare esattamente le cose che lei non vorrebbe che fossero poste in atto, mandando a monte in questo caso tutto il rigorismo e tutti i castelli di politica monetaria, finanziaria ed economica di questo paese.

Quindi, penso che lei viva difficilmente questa contraddizione e alla fine dell'attuale legislatura, oppure di altre, questa sua doppia personalità e questa schizofrenia, senatore Andreatta, diventeranno una sorta di malattia incurabile. Ecco perchè ormai non ci credo più quando lei fa delle dichiarazioni di principio e quando invoca alcune considerazioni. Se poi il Governo pone in essere la politica che ha continuato a seguire in questi anni, se si continua ad andare avanti con spese già approvate e previste che però non vengono realizzate, se si continua ad andare avanti con la solita solfa di sempre e con un tentativo di invertire la tendenza rappresentato dal disegno di legge al nostro esame approntato dal Governo (che il collega Cortese ha cercato di coprire dandogli una logica, una copertura che in realtà rischia di diventare soltanto un'esercitazione di tipo neanche scolastico, perchè se così fosse perlomeno qualcuno imparerebbe qualcosa e non continuerebbe a svolgere il ruolo che si è dato) non si ottengono vantaggi per il nostro paese.

Entrando nel merito, affermo che questa politica di bilancio, definendo i criteri, gli obiettivi e le priorità che si intendono perseguire, deve partire, nella considerazione degli aggregati monetari e del massimo ricorso al mercato che si vuole realizzare, dai bisogni dei cittadini e dai grandi temi a cui si intende dare risposte adeguate, quali il problema dell'occupazione, quello del risanamento ambientale e quello della riconversione di industrie inquinanti e belliche. Tutte queste sono questioni a cui bisogna ancorarsi e riferirsi con assoluta precisione. Quindi il problema è di definire in sostanza un bilancio in base agli obiettivi che si vogliono perseguire, individuando quali siano i costi relativi e redistribuendo, nell'ambito di priorità che in questo modo si identificano, la spesa complessiva che si vuole impegnare. Nel momento in cui chiedo questo non credo di professare la rivoluzione, ma all'interno della logica del Governo di questo Stato chiedo di essere conseguenti, perlomeno corretti, e di essere dei programmatori. Evidentemente la parola programmazione è stata cancellata anche dal vostro vocabolario o perlomeno da quello del Governo che deve avere come punto di riferimento esclusivamente il quotidiano, l'impellente, ma certamente non la prospettiva e l'impegno.

Allora, di fronte a questa realtà che, per quanto ci riguarda, non riusciremo a governare (e non credo che riuscirà a governarla neanche la più forte minoranza di questo Parlamento, il Partito comunista), il più grande ostacolo che ci si presenta è un'amministrazione pubblica che non funziona

o, meglio, funziona – e su ciò richiamo l'attenzione del senatore Andreatta che è molto sensibile a questi problemi – come vuole chi detiene il potere: pertanto, non in base ad una logica di scienza economica. Tale funzionamento, quindi, diventa un elemento reale della politica dell'amministrazione pubblica e di bilancio al di fuori della possibilità di controllo da parte del Parlamento. In tal caso non vi sono commissioni che tengano. Anche quando noi vi proponiamo delle commissioni particolari, come ha fatto il senatore Cavazzuti della Sinistra indipendente, assistiamo ad una fuga in avanti. Ci viene detto, infatti, di presentare un disegno di legge organico in proposito (poi si vedrà!), mentre c'è magari la possibilità di approvare un emendamento che consente la costituzione di una Commissione senza ricorrere ad una legge specifica che rinvia nel tempo la soluzione di un problema.

Inoltre, ci si scontra con le partecipazioni statali le quali decidono autonomamente le politiche da perseguire. Si tratta del campo di Agramante: ognuno fa quello che vuole, in barba a qualsiasi tipo di programmazione, facendoci trovare di fronte ad un caos nell'ambito della programmazione. Non so, per esempio, come una persona eminente ed addentro a questi problemi – mi riferisco al collega Carli – potrà venirne fuori, in quanto non riesco a comprendere come potrà approvare questo tipo di documento conciliando questo disordine, questo caos, questa mancanza di univocità della linea di indirizzo programmatico in un campo così difficile come quello della programmazione del bilancio.

Inoltre ci troveremo di fronte al fatto che l'IRI – cito per esempio questo istituto – anzichè perseguire una politica di occupazione e di riconversione va in tutt'altra direzione, seguendo criteri di pura quadratura del bilancio, svendendosi, sopprimendo posti di lavoro, utilizzando il Meridione come terreno di sperimentazione prima dei grandi poli e delle grandi cattedrali nel deserto, oggi della dismissione, della deindustrializzazione selvaggia. E tutto ciò per andare verso il nulla, senza nessun tipo di programmazione.

Allora, si tratta di definire quale potere abbia il Parlamento di entrare nel merito di queste scelte per far sì che il bilancio di programmazione pluriennale rappresenti effettivamente uno strumento di politica di bilancio discusso, approvato e verificato dal Parlamento stesso. Al contrario, con questa operazione affidate al Ministero una carta in bianco, praticamente dandogli una possibilità di intervento assolutamente totalizzante.

Quindi, se si analizza questa legge ed il documento che ci è stato sottoposto, se si analizza il dibattito che si è svolto alla Camera dei deputati, sia in Commissione bilancio, sia in Commissione finanze, sia in Aula, ed il materiale esaminato dalle Commissioni del Senato, si può tranquillamente dire che non c'è nessuna possibilità, il giorno in cui licenzierete questo documento, di limitare la discrezionalità del Governo. Praticamente date carta bianca al Governo. Dall'altro lato, non si interviene affatto per arginare questo modo selvaggio di funzionamento dell'amministrazione pubblica, che non consente minimamente di porre in essere una politica di programmazione.

Vi sembrerà strano che da parte di Democrazia proletaria si richiami la politica della programmazione, ma è così. Ora non fate neanche quello che negli anni del *boom*, del lancio della politica di programmazione affermavate dicendo che questo avrebbe rappresentato il meccanismo di supporto dello sviluppo della politica economica degli anni '60. Vi siete accorti che una coerente politica di programmazione a lungo andare vi avrebbe legato mani

e piedi e quindi avrebbe condotto al caos ed alla politica del giorno per giorno che state attuando in questa fase.

Vorrei, avviandomi rapidamente alla conclusione, fare riferimento ad un altro elemento, cioè al meccanismo per cui il rientro dal debito pubblico e la soluzione dei problemi rappresentati dal *deficit* pubblico e dalla spesa pubblica, così come è configurata, sono affidati esclusivamente all'azione sugli aggregati monetari. Ciò può far contento chi ritiene che la politica economica in questo paese debba essere affidata soltanto agli economisti monetaristi; noi non pensiamo che ciò sia lecito, ma soprattutto non pensiamo che sia accettabile affidarci ad una politica di redistribuzione a svantaggio sempre e comunque degli strati meno protetti della società.

Quella che dal Governo viene annunciata come una politica di riforma fiscale consiste in effetti nell'accentuazione dell'imposizione indiretta, il che colpisce ancora una volta i consumi di massa e, di conseguenza, le pensioni, i salari e tutti i redditi da lavoro, riaccendendo di fatto l'inflazione con una ripercussione sui tassi d'interesse.

Ancora una volta vi è la richiesta rivolta ai lavoratori di rinunciare alla scala mobile o comunque a quei meccanismi automatici di rivalutazione del salario. In poche parole, per essere semplicistici fino all'eccesso, vi rivalete sempre nel modo più facile possibile.

Da un lato si vuole attuare una politica fiscale basata sull'imposizione indiretta, dall'altro però si tende ad evitare che i lavoratori possano in qualche modo difendersi da essa. Questa equazione vi riesce benissimo, la continuate a fare da anni e la riproponete per i prossimi mesi e per i prossimi anni, dimenticandovi – o facendo finta di dimenticare – che queso è il solito modo di fare politica e di affrontare i problemi economici del nostro paese. Anche qui continuate a ricorrere a dei ricatti, a delle restrizioni, ed ogni nuova spesa quindi deve avere una copertura. Questo fa contenti i rigoristi come Andreatta, che sono lì a controllare con esattezza che la spesa venga coperta, senza interessarsi di come ciò avvenga.

Quindi, ad ogni apertura di discussione contrattuale (si guardi il caso del pubblico impiego) si deve avere una contropartita immediata, con l'affermazione che ogni aumento comporterà l'imposizione di nuove tasse per tutti. In poche parole, cercate di contrapporre un meccanismo tra i lavoratori del pubblico impiego e tutti gli altri, cercando di metterli in contrapposizione, mentre non fate assolutamente nulla per attuare una politica di recupero delle entrate, ampiamente evase, nè una politica di recupero dell'evasione della contribuzione sociale che, come sappiamo, è vastissima anche se in effetti l'amministrazionee pubblica non fa assolutamente nulla per colpirla.

Su tutte queste cose non abbiamo sentito neppure una volta i rigoristi come il senatore Andreatta intervenire. Cosa si fa per colpire l'evasione contributiva? Cosa si fa per perseguire la grande evasione? Su questi aspetti non vi è stato mai alcun intervento. Il rigore si limita all'affermazione: questa è la spesa e questa è la copertura di tale spesa.

No, caro senatore Andreatta, questo tipo di rigore a noi non interessa, potrà interessare a persone come lei, ma a noi assolutamente no!

L'atteggiamento che si è avuto con l'INPS è, ad esempio, sintomatico. Si è di fatto preclusa ogni possibilità di controllo, affidando alle banche la riscossione e la gestione dei contributi. Questo sembrava un meccanismo razionale, invece si tratta in realtà di un meccanismo che autorizza l'evasione e la fuga dai controlli. Non siamo affatto convinti che questo provvedimento

possa realizzare un'effettiva programmazione economica; naturalmente quale noi la intendiamo può essere sbagliata, ma almeno è un'idea di programmazione economica, mentre la vostra è la politica del giorno per giorno. Non viene, infatti, messo in discussione il modo di funzionamento generale dello Stato, non viene messa in discussione una politica economica come quella che state attuando, che si basa su cardini e valori che assolutamente non condividiamo, anche facendo un enorme sforzo e ponendoci in un'ottica diversa dalla nostra, in un'ottica cioè di funzionamento di questo Stato borghese.

Gran parte del funzionamento reale della pubblica amministrazione non può essere controllato da questo Parlamento; è quindi necessario per il futuro entrare nel merito di tale problematica ed individuare le vie da seguire affinchè tali possibilità di intervento trovino realizzazione. Tutti gli sforzi che sono stati fatti in Aula e fuori di essa per cambiare questo indirizzo sono andati a vuoto. A questo punto seguiremo questo dibattito, vedremo che tipo di contributo siete in grado di accettare, soprattutto circa i suggerimenti che vi verranno sottoposti dai Gruppi dell'opposizione, però il nostro orientamento di massima su questo provvedimento è negativo, anche perchè esso fa *pendant* con il provvedimento che analizzeremo subito dopo: ambedue uniscono nel medesimo disegno Ministeri diversi, ma presentano analoghe intenzioni, che sono state abbondantemente richiamate nella prima parte del mio intervento. Quindi, salvo modifiche che credo difficilmente accoglierete, giacchè non le avete accolte nell'altro ramo del Parlamento, preannuncio il mio voto contrario.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ferrari-Aggradi. Ne ha facoltà.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, considero importante che sia giunto finalmente all'esame del Senato il disegno di legge di riforma della legge finanziaria e di revisione di alcune norme di contabilità generale, nel testo approvato dalla Camera che ha quest'anno in prima lettura il bilancio 1989.

Tale testo costituisce lo sbocco di un approfondito processo di riflessione e ci fa piacere che vi siano state inserite indicazioni formulate da questo ramo del Parlamento fin dal febbraio 1986.

Desidero al riguardo essere essenziale, insistendo, nelle conclusioni, su un punto che ritengo decisivo, tenuto conto della natura delle decisioni da prendere.

Lo scopo di questo disegno di legge è ben preciso: dare chiarezza e certezza ai documenti di bilancio, con riguardo soprattutto alle procedure e alle regole di gestione relative alla finanziaria e al bilancio dello Stato.

Nella scorsa legislatura il Presidente del Senato aveva costituito proprio a tale scopo un apposito comitato composto da un rappresentante per ciascuno dei Gruppi parlamentari. Concludemmo i nostri lavori con la messa a punto di un documento propositivo che ebbe l'adesione di tutte le forze politiche, ma non fummo in grado di tradurre in termini legislativi le proposte che lì si indicavano.

Lo scioglimento anticipato delle Camere e le vicende travagliate della finanziaria 1988 furono causa di notevole ritardo nell'approvazione dei documenti di bilancio e altresì di molteplici inconvenienti, in particolare dell'inserimento disordinato ed esorbitante di nuove spese.

Da allora però si è acquisita da parte di tutti una grande consapevolezza e si è riconosciuta l'esigenza di rivedere tale materia. Si è così pervenuti dopo ampio dibattito alla formulazione di proposte improntate a concretezza e serietà di impegno. Non c'è dubbio infatti che le proposte formulate meritino attenzione e dimostrino una grande serietà.

Si è riconosciuto soprattutto che gli inconvenienti verificatisi in passato erano addebitabili all'impiego non coerente dello strumento legge finanziaria in obiettiva contraddizione con il suo ruolo. Sono state così ribadite – e noi dobbiamo salvaguardarle – le linee portanti del processo riformatore aperto con la legge n. 468, linee che fanno perno sui seguenti punti:

a) rappresentazione dei limiti reali della spesa (bilancio di cassa);

b) proiezione in termini finanziari delle scelte di politica economica (bilancio pluriennale);

c) adeguamento annuale delle opzioni di politica economica aventi riflesso sui conti pubblici (legge finanziaria).

Tali punti sono essenziali e vanno rigorosamente osservati. Va detto peraltro che si era comunque responsabilmente previsto che questo disegno riformatore avrebbe richiesto un seguito di ordine strutturale e procedurale. Ed è in tale prospettiva che si è proceduto costruttivamente per iniziativa concomitante della Camera e del Senato a separare la discussione di indirizzo della finanza dall'esame della pluralità degli strumenti normativi con i quali sarebbero state introdotte le necessarie misure di intervento. Gli indirizzi generali sarebbero dovuti emergere da un documento di programmazione finanziaria presentato dal Governo. Ciò quest'anno è stato fatto: noi lo valutiamo in modo positivo e riteniamo che abbia costituito lo stimolo per poter ulteriormente approfondire i vari aspetti e per poter formulare alla fine delle proposte molto concrete e – io confido – costruttive.

In tale quadro e in tale prospettiva nel dibattito in Commissione tutti i Gruppi, sia di maggioranza che di minoranza, si sono posti una domanda di fondo: come si potesse procedere ulteriormente in maniera utile tenendo conto delle proposte avanzate dalle varie parti. Era sembrato a noi – e lo dico con franchezza – che la soluzione più razionale ed efficace fosse quella di limitare le modifiche all'articolo 11 della legge n. 468, cioè alla sola legge finanziaria. È questo il punto nevralgico, la cui applicazione ha portato ad inconvenienti purtroppo gravi. Si trattava, a mio avviso, di confermare, di chiarire, di apportare valide integrazioni, di indicare una strada ben precisa e sicura, di assicurare garanzie contro deviazioni e per una completa e corretta applicazione dei criteri base che avrebbero ispirato il legislatore e che debbono impegnare tutti noi se vogliamo veramente operare con coerenza ed in modo costruttivo.

Nel corso di un dibattito molto aperto, abbiamo formulato qualche critica, ma abbiamo anche preso atto di aspetti positivi del testo della Camera. Ci disturbava il fatto che delle proposte avanzate alcune fossero accolte ed altre fossero invece del tutto ignorate. Ci sembrava anche che fossero state trascurate alcune esigenze di fondo: ad esempio, come decidere delle spese storiche, come favorire le spese di investimento, come affrontare vari aspetti che in passato erano stati motivo di preoccupazione. Alla fine siamo arrivati ad una impostazione che ha acquisito un valido largo contributo dei Gruppi e che è sostanzialmente più analitica, ma diretta a dare risposte utili a questioni importanti.

Io mi riservo di intervenire al riguardo nel corso dell'esame specifico dei

singoli articoli. Un aspetto importante desidero però sottolineare subito: nel dibattito in Commissione si sono realizzate importanti convergenze dei Gruppi ed io credo fermamente che ce ne dobbiamo compiacere in quanto mi sembra che nello stabilire le regole e i modi di procedere è quanto mai raccomandabile cercare modi giusti e concordi per confrontare positivamente le varie opinioni e per assumere con chiarezza le relative decisioni. Tutte le volte che possiamo seguire questo metodo dobbiamo farlo. Non c'erano problemi di merito, c'era il problema di come meglio affrontare, di come meglio mettere in luce e definire tutte le questioni e dare un proprio contributo. Abbiamo operato da questo lato, non c'è dubbio, in un modo che è del resto conforme ad una nostra tradizione e su alcuni aspetti particolari abbiamo rimesso all'Aula le conclusioni finali. Vi sono state incertezze anche nell'ambito della maggioranza rispetto ad alcune proposte ed io confido che in questa sede si possano assumere le decisioni finali nel modo più costruttivo.

Signor Presidente, io mi rivolgo in modo particolare alla sua persona e alla sua autorità: mi consenta di dire con grande rispetto, ma anche con estrema franchezza, che il nostro lavoro, per quanto serio ed impegnato, rischierebbe di non sortire l'effetto sperato se non procedessimo anche a dare risposta ad alcune fondamentali esigenze concrete che sono determinanti per una corretta, coerente e valida applicazione della legge finanziaria.

Mi riferisco ad un insieme di regole e di garanzie che non possono non accompagnare la legge finanziaria così come fu concepita e come riteniamo debba essere per svolgere in pieno il proprio ruolo. Lo dico con grande convinzione: o si introducono nel nostro Regolamento modi giusti e sicuri di comportamento o rischieremo di avere nuove ed amare sorprese.

Un punto soprattutto va ormai affrontato in modo concreto: il voto palese per quanto riguarda le decisioni di spesa e di entrata. Se non si dà al riguardo la dovuta chiarezza e non ci si mette in grado di procedere con assunzioni aperte di responsabilità, rischiamo di operare nel buio e nell'incertezza, in quell'incertezza che costituisce il nemico peggiore dell'economia, specialmente quando si tratta di impiego del denaro pubblico, quando si tratta di gestione della finanza pubblica.

In questo spirito, onorevoli colleghi, ho l'onore di esprimere un giudizio positivo sul provvedimento al nostro esame e di preannunciare il voto favorevole della Democrazia cristiana. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Malagodi. Ne ha facoltà.

MALAGODI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, abbiamo seguito con molta attenzione la faticosa elaborazione, alla Camera e al Senato, di questo documento che nel complesso consideriamo rappresenti un progresso rispetto alla situazione passata. Dobbiamo però fare un'osservazione di carattere generale alla quale non si dà ancora tutta l'attenzione che merita, un'osservazione che si ricollega a quanto ebbi l'occasione di dire l'altro ieri in sede di dichiarazione di voto sulla legge relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Due anni fa si discusse a lungo qui in Senato circa il metodo migliore per trattare la materia finanziaria e si arrivò alla conclusione che uno dei punti da tener presenti era che l'economia italiana – che è la materia di fondo di

questa discussione – non è più nè giudicabile nè guidabile senza far riferimento all'economia internazionale e in particolare a quella comunitaria. Contemporaneamente, presso la 5ª Commissione del Senato, fu votata una risoluzione in cui si prevedeva in modo esplicito che nel documento di programmazione, che è una delle basi del dibattito, si dovesse far riferimento a questa materia. Successivamente il 1992 è diventato di moda; oggi tutti ne parlano, ma ho l'impressione che siamo di fronte a un problema di due culture: la cultura di quelli che parlano del 1992 e la cultura di quelli che hanno una qualche idea di che cosa rappresenta effettivamente tale data e della vera e propria rivoluzione che il 1992 comporterà per la nostra legislazione e per la guida della nostra economia.

Nel documento di programmazione che c'è stato recentemente sottoposto, infatti, su 112 pagine quelle dedicate all'economia internazionale sono ben due, piene di banalità se posso dirlo, e per quello che concerne la Comunità all'interno di quelle pagine vi è qualcosa come due o tre righe: cioè niente. Si sono completamente dimenticate quella importante discussione che si era avuta al Senato e quella risoluzione che è stata votata dal Senato stesso e, se non erro, anche dalla Camera dei deputati. In conseguenza ho preparato due emendamenti che sono stati trattati in Commissione, uno dei quali si riferisce proprio alla materia di cui sto parlando e non riesco a capire perchè non sia stato accettato. Si tratta di inserire, al comma 2, sesto alinea, dell'articolo 3, le parole «tener conto dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, in particolare nella Comunità europea». È un concetto talmente evidente da essere giusto di per sè ed ancor di più lo è perchè è stato approvato a suo tempo in Commissione.

Ho poi approfittato dell'occasione per presentare un altro emendamento all'articolo 5 teso ad aggiungere un comma che illustrerò in sede di discussione degli articoli; in sostanza si intende evitare che si possa venir meno all'impegno di non far passare, con espedienti vari, nuove spese successivamente a quelle già deliberate nella finanziaria e nel bilancio.

Ho soltanto quest'osservazione da fare, signor Presidente, un'osservazione piccola che però è molto grande, non per merito mio, ma di chi si è completamente dimenticato, in una materia di questo genere, un punto assolutamente fondamentale. Se cedessi all'impulso nativo della mia terra romagnola, saprei come definire questo episodio, ma non lo faccio perchè altri potrebbero anche offuscarsene. Ma il Presidente – questo posso dirlo – non ha certo dimenticato che, avendogli esposto in data 14 giugno le mie preoccupazioni non appena giunse quel documento, mi rispose, con una cortesissima ed efficace lettera, che avrebbe fatto presenti queste giuste osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale è formalmente l'unico presentatore del documento di programmazione finanziaria.

Non so se il Presidente del Consiglio ha avuto altre cose da fare o se si è dimenticato di quanto aveva letto in questa lettera o se, addirittura, non l'ha letta affatto (non so quali siano le sue abitudini; queste variano da presidente a presidente); sta di fatto comunque che le cose non sono cambiate rispetto a prima e per di più sono state aggravate da questa decisione della Commissione.

Per ora ho voluto svolgere queste considerazioni di carattere generale; successivamente presenterò gli emendamenti perchè siano riconsiderati in Aula al momento opportuno. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Riva. Ne ha facoltà.

RIVA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il provvedimento al nostro esame arriva in Aula dopo un lungo, complesso doppio travaglio (prima alla Commissione bilancio della Camera e poi alla 5ª Commissione di questo ramo del Parlamento).

Il nostro Gruppo ha presentato una serie di emendamenti, il che ci consentirà, in sede di loro illustrazione, di entrare nei dettagli tecnici più specifici della materia.

Per ora vorrei resistere alla tentazione del tecnicismo e fare invece alcune considerazioni di ordine generale, richiamandomi in parte alla storia di questa vicenda della riforma della legge n. 468 del 1978.

In realtà tale riforma nasce da un'esigenza che era diventata via via più urgente negli ultimi anni, di fronte alle sperimentazioni della legge finanziaria, di quella legge definita «giostra infernale» dal ministro del tesoro Amato o «albero di Natale» da altri. Quella legge finanziaria è diventata l'occasione di una sorta di «rodeo» parlamentare, in cui Governo e Parlamento insieme si sono affannati a scavalcarsi nel gioco degli emendamenti, con il risultato finale di portare sempre a un aumento della spesa, per cui, in realtà, quello che doveva essere uno strumento di governo della congiuntura economica si traduceva in aumenti sia del disavanzo di esercizio, sia del debito pregresso.

Questo è accaduto – e si deve dirlo con molta franchezza – non tanto perchè l'impianto della legge n. 468 fosse tale da dover dare necessariamente questi frutti perniciosi: è la gestione di questo impianto che ha portato a tale risultato, sulla base di una causa sostanzialmente politica, cioè la fragilità del rapporto disciplinare – chiamiamolo così – tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare; fragilità che portava il Governo per primo a scegliere la legge finanziaria come veicolo di provvedimenti di spesa che, altrimenti, data la fragilità appunto dei suoi rapporti con la maggioranza, non avrebbe potuto, in corso di esercizio, portare all'esame del Parlamento utilmente, fragilità dovuta anche al fatto che gli stessi parlamentari della maggioranza si abituavano a forzare sul terreno della legge finanziaria per proporre emendamenti particolari di spesa.

Questo non era certamente lo spirito della legge n. 468, e quindi non era un difetto dell'impianto legislativo: era semplicemente il segno di un difetto dell'impianto politico delle maggioranze che hanno governato in questi anni, del rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare.

Di fronte a questa situazione, siamo stati tutti d'accordo, anche noi dell'opposizione, di tentare di percorrere una strada di revisione della legge n. 468, al fine di contenere questi inconvenienti e, quindi, di dare in fondo una disciplina più rigorosa che servisse – si sperava e si spererebbe ancora – a rendere migliore, dal punto di vista degli effetti sulla finanza pubblica, il rapporto tra il Governo e la sua maggioranza.

Negli anni scorsi è parso che principalmente questo obiettivo fosse raggiungibile attraverso una riforma della legge n. 468 del 1978 concentrata sul punto della legge finanziaria medesima, e cioè che l'obiettivo dovesse essere perseguito attraverso la cosiddetta legge finanziaria leggera, una legge che non potesse essere direttamente autorizzativa di spesa e che non potesse al suo interno contenere alcuna innovazione e riforma della legislazione sostanziale.

Su questo punto si è misurato un largo accordo tra i vari Gruppi politici. Quest'anno – lo ha già ricordato il senatore Ferrari-Aggradi e non ci torno

sopra – le scadenze politiche ed elettorali sono state tali da condurci alla stretta dell'estate con ancora aperto questo impegno di riforma. Tutto faceva presumere che, se si fosse mantenuto sul terreno inizialmente concordato l'intervento sulla legge finanziaria e sui suoi contenuti, questo terreno avrebbe potuto essere utilmente arato. Viceversa, per raggiungere un accordo è stato necessario – a quanto pare dai risultati – estendere, durante l'esame alla Camera dei deputati, l'area dell'intervento riformatore in una misura che in noi suscita molta preoccupazione. Infatti, accanto a elementi di riforma del processo della legge finanziaria e della sessione di bilancio annuale si sono inserite novità che vanno un po' più in là sul terreno della riforma del bilancio, delle procedure di bilancio, della contabilità dello Stato, pur senza esaurire il campo di questa riforma.

In genere si dice che il meglio sia nemico del bene, ma io non so se questo tipo di riforme sia il meglio; certo, devo dire che il giudizio che noi esprimiamo è che sicuramente questo provvedimento sarà nemico del bene. Noi vediamo che la mezza misura di riforma che è stata operata rischia di ottenere l'obiettivo opposto a quello della semplificazione delle procedure della sessione di bilancio che tutti dichiaravano di volere. Essa rischia, in realtà, di portare ad una notevole complicazione di quelle procedure. Cercherò in breve di spiegarne il perchè.

Innanzitutto, perchè con questa riforma esistono tutte le premesse che quel genere di rodeo degli emendamenti, che negli anni scorsi abbiamo visto concentrarsi sulla legge finanziaria, non faccia altro che spostarsi puramente e semplicemente sul bilancio. Inoltre, non esiste alcuna certezza che i tanto evocati provvedimenti di accompagnamento, cioè quei provvedimenti di modifica della legislazione sostanziale tali da consentire alla manovra congiunturale prevista nella legge finanziaria di raggiungere i suoi obiettivi, abbiano quell'approvazione entro i termini necessari della fine dell'anno che dovrebbe essere il presupposto logico della loro presentazione.

Inoltre, è illusorio ritenere che questo obiettivo – come taluni pensano – possa essere raggiunto attraverso una modifica dei Regolamenti parlmentari, in quanto la difficoltà insita nelle procedure di approvazione dei provvedimenti paralleli può essere solo parzialmente superata con norme regolamentari. Devo dire che al riguardo il mio Gruppo non ha alcuna preclusione a discutere di riforme regolamentari anche in questa direzione – naturalmente vedremo come – ma questa ipotesi tende a trascurare il fatto politico iniziale che ho richiamato e cioè che la percorribilità della strada dei provvedimenti paralleli dipende soltanto dal tipo di rapporto, di coesione o di non coesione, che esiste tra il Governo e la sua maggioranza. Allora, prima di continuare ad inseguire l'illusione di risolvere, tramite questa riforma e le successive conseguenze regolamentari, il problema, sarà bene chiarire la situazione onestamente e con franchezza. Pensate davvero che una serie di provvedimenti – che saranno probabilmente necessari o comunque che saranno proposti dal Governo – in materie delicate sul piano sociale (per esempio che si riferiscono alla spesa sanitaria e previdenziale) potrà essere varata rapidamente dal Parlamento, anche tenendo presente la Babele di lingue che su questi temi spicca all'interno della maggioranza dei cinque partiti di Governo? Direi che l'esempio di quanto accade in materia decretizia dovrebbe farci riflettere al riguardo. Infatti, si ama diffondere nel paese la singolare idea che contro i decreti-legge si muova sempre e soltanto l'opposizione, mentre la maggioranza sarebbe solida nel sostenere il Governo

ed i suoi atti, anche decretizi. Per la verità, accade – come è successo in Senato anche di recente – che, nel momento in cui si debbono approvare gli atti del Governo, la maggioranza sia puramente e semplicemente assente. Pertanto, ritengo che, nel caso di alcuni provvedimenti di riforma dei meccanismi della spesa sociale, avremo la somma di due fattori negativi: una maggioranza assente e, se presente, in larga misura renitente alla disciplina di governo.

Allora, dobbiamo affrontare con poche illusioni il percorso che ci viene aperto da questa riforma della normativa e con poche illusioni dovremo valutare gli eventuali benefici che taluno si ripromette dalle modifiche regolamentari connesse a questa riforma (compreso il ricorso al voto palese sulle decisioni di spesa). Non sarà questo il modo per risolvere la questione dei rapporti di non disciplina tra il Governo e la sua maggioranza.

Affrontando il merito di questo provvedimento, devo sottolineare che noi abbiamo presentato degli emendamenti alcuni dei quali spiccano come proposte di stralcio che una volta per tutte desidero illustrare in questa discussione generale. Tali proposte di stralcio obbediscono proprio al realismo che ha animato il nostro contributo alla discussione su questo tema, cioè la considerazione della difficoltà e delle complicazioni che presenta questa mezza riforma e la nostra volontà di offrire in alternativa un percorso più rapidamente praticabile e più efficace per i prossimi mesi, quando cioè dovremo affrontare la legge finanziaria. In sostanza, le nostre proposte di stralcio tendono a riportare questo disegno di legge di riforma della legge n. 468 a quello che era l'obiettivo che tutti insieme avevamo concordato tempo fa: una pura semplificazione e depurazione dei contenuti della legge finanziaria. A noi sembrava che raggiungere questo obiettivo certo sarebbe stato già un grosso risultato; invece, si è voluta complicare la vicenda per strada. Noi manteniamo le nostre proposte di stralcio e avvertiamo (sperando di essere smentiti, ma non credendolo) che ci troveremo di fronte ad una sessione di bilancio molto più complicata di quella degli anni precedenti. Comunque, purtroppo, la verifica la dovremo fare proprio in quest'Aula.

Altri emendamenti riguardano alcuni punti specifici e francamente devo dire che per parte nostra rappresentano un po' delle cartine di tornasole. A noi non piace (non ci è piaciuto in Commissione bilancio e non ci piacerebbe in quest'Aula) partecipare ad una gara di rigorismi fatta più per la platea che per la sostanza. Pertanto, fra le proposte di emendamento ne abbiamo introdotto alcune che a noi paiono delle effettive cartine di tornasole, per distinguere chi sta dalla parte del rigore e della trasparenza finanziaria da chi in realtà non ci sta. Mi riferisco per lo più agli emendamenti all'articolo 5 del progetto in esame, che riguardano appunto la nuova struttura della legge finanziaria. Con due di essi compiamo la stessa operazione, cioè eliminiamo la possibilità del finanziamento per via monetaria del disavanzo dello Stato. Siamo disposti al riguardo a misurare anche in prospettiva di tempo tale innovazione, cioè farla entrare in vigore non immediatamente; comunque questo è un banco di prova sul quale vorremmo misurare l'effettiva volontà di rigore del Governo e della sua maggioranza.

Un altro emendamento, più complesso, ma la cui lunghezza non deve assolutamente scoraggiare, emendamento al quale noi attribuiamo molta importanza, è quello che porta la firma del collega Cavazzuti e che va a centrare un altro aspetto essenziale delle vicende della finanza pubblica, cioè il fatto che le leggi, una volta varate dal Parlamento, durante il cammino

della loro applicazione sfuggono a qualunque forma di controllo per quanto riguarda la loro onerosità finanziaria.

La proposta, molto semplice, è volta a istituire una commissione indipendente, quindi un terzo soggetto di controllo rispetto a Governo e Parlamento, con la funzione fondamentale non solo – lo ha ricordato il collega Pollice – di monitoraggio dei costi della spesa, ma anche di dare un segnale di *stop* alla Ragioneria dello Stato nel momento in cui una legge di spesa tocca con le sue erogazioni il *plafond* di copertura stabilito all'origine dalla legge medesima. Noi sappiamo che proprio per questa via si sono aperte le più grosse falle nel bilancio dello Stato italiano. Ecco un altro terreno sul quale chiamiamo Governo e maggioranza a confrontarsi con una proposta che non ha alcun significato polemico, ma che tende anzi ad offrire al Governo, alla sua maggioranza ed alle opposizioni parlamentari una sede di verifica neutrale.

Su questo misureremo le volontà di rigore, verificheremo se le dichiarazioni di rigore sono poi sostenute da comportamenti di voto in quest'Aula. Per quanto ci riguarda – e posso già concludere, signor Presidente – devo dire che questo provvedimento, così com'è concepito, ci dà scarsissimo entusiasmo; vedremo nel corso della discussione dei nostri emendamenti quali di essi riusciranno o meno a far breccia. Stabiliremo dunque al termine del dibattito quale dovrà essere l'atteggiamento di voto nei confronti di questo testo. Se esso restasse così come ci viene presentato, devo preannunciare che il nostro atteggiamento sarebbe – motivatamente, mi pare – negativo.

Un ultimo punto riguarda una questione di ordine generale. Stiamo sperimentando con questo provvedimento quanta distanza passa, in termini di riforme istituzionali, fra i grandi e verbosi proclami e la realtà dei fatti, quale solco – e questo mi sembra più grave – rischia di scavarsi nei rapporti tra le due Camere.

Devo dire che personalmente ho partecipato al dibattito su questo provvedimento nella Commissione bilancio di questo ramo del Parlamento con crescente disagio poichè avevo la ricorrente impressione che il nostro ruolo non dovesse spingersi troppo al di fuori dei binari tracciati dalla Camera dei deputati. Temo, inoltre, che questa grande preoccupazione sia stata ad un certo punto accantonata proprio da parte di chi la richiamava con grande forza. Ora noi – è bene ricordarlo in questo dibattito – ci troviamo in una singolarissima situazione: abbiamo rinunciato a portare avanti un esame di questo disegno di legge che cercasse di far emergere una visione globale peculiare da parte del Senato; nei particolari, però, abbiamo poi modificato il presente provvedimento in punti tali per cui esiste il fondato rischio che la Camera dei deputati possa, come qualche autorevole esponente della medesima ha detto, non varare questa riforma prima del mese di settembre e della prossima legge finanziaria.

Mi auguro che il mio sia un timore infondato, signor Presidente, tuttavia intravedo, all'interno di questo complesso gioco di segnali tra i due rami del Parlamento, un clima pericoloso per l'intera stagione istituzionale e credo che il modo per evitarlo non sia quello di chiedere al Senato di rinunciare alle sue prerogative, ma sia quello di affermarle con maggiore forza. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Senatore Riva, non abbiamo inteso rinunciare in alcun modo a quelli che sono i nostri diritti; il Senato quindi può apportare tutti gli

emendamenti ritenuti opportuni e rinviare il testo alla Camera dei deputati, la quale è disposta a prolungare i propri lavori (sulla carta, almeno) proprio in modo da consentire l'approvazione definitiva del presente provvedimento.

RIVA. Signor Presidente, la mia è solo un'impressione.

PRESIDENTE. Sarei interessato a conoscere su cosa si fonda la sua impressione, poichè gli accordi che ho preso con la Presidente dell'altro ramo del Parlamento vanno nel senso che la Camera, anzichè terminare i propri lavori, come in precedenza stabilito, nella giornata di venerdì, può posticipare alla giornata di domenica la propria chiusura, per avere il tempo di esaminare il provvedimento che eventualmente le invieremo.

Analogamente ho ricevuto dalla Camera dei deputati assicurazioni circa l'approvazione entro la settimana del provvedimento riguardante la riforma della Presidenza del Consiglio, che, stando almeno alle notizie che ci giungono, non dovrebbe esserci rinviato.

Si tratta, comunque, di uno scambio di impressioni: un'impressione era la sua ed un'impressione è la mia.

È iscritto a parlare il senatore Corleone. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, il mio intervento in sede di discussione generale sarà piuttosto breve, giacchè ci riserviamo di svolgere una puntuale illustrazione degli emendamenti che il nostro Gruppo ha presentato per fornire suggerimenti su alcune, noi riteniamo migliori, previsioni e prefigurazioni di una riforma che si presenta molto ambiziosa e che noi temiamo rischi di diventare da un lato una riforma mancata e dall'altro una riforma che per troppa ambizione non semplificherà il meccanismo della sessione di bilancio, che ha impressionato sfavorevolmente per tanti anni commentatori ed opinione pubblica, ma conferirà ad esso un carattere di ancor maggiore rigidità nello svolgimento dei lavori.

Questa è la ragione per cui anche noi abbiamo raccolto le proposte di stralcio di alcuni articoli avanzate dai colleghi della Sinistra indipendente. Ci preoccupa l'ipotesi che si predisponga non una riforma completa del meccanismo della sessione di bilancio, ma in realtà un meccanismo di rigidità ulteriori che avranno come conseguenza il rispetto di uno scadenzario, che si è previsto molto articolato e complesso, solo con l'applicazione di procedure regolamentari che allo stato non conosciamo e non possiamo valutare per i riflessi che avranno sui lavori parlamentari. Questa è la prima preoccupazione di ordine generale che manifestiamo al riguardo.

Inoltre, nel decennale della legge n. 468, riteniamo che si rischi molto. È vero, la riforma di cui ci stiamo occupando nasce da un dibattito travagliato, intenso e certamente non improvvisato perchè, come è ricordato nella relazione, deriva dal lavoro di molte Commissioni e comunque da quelle due risoluzioni parallele adottate dalla Camera e dal Senato nel 1976, che introdussero una sperimentazione limitata ad un anno. Ebbene, quella sperimentazione aveva già un vizio, quello di arrivare così a ridosso della sessione di bilancio da non consentire una reale innovazione e da riproporre invece il gioco tradizionale. Probabilmente si ripeterà la stessa situazione quest'anno perchè ci avviamo a predisporre un meccanismo che non andrà a

regime per l'esame del prossimo disegno di legge finanziaria con il rischio di accumulare vecchio e nuovo. Credo che sia proprio questo il rischio cui faceva riferimento prima il collega Riva, il rischio – naturalmente da verificare nei prossimi mesi – di non avere una accelerazione e una semplificazione delle procedure, ma in realtà una situazione molto più complicata da gestire.

Sono tutti concordi nell'affermare che le questioni legate alla legge n. 468 e ai suoi effetti non sono state determinate dal testo della legge, bensì dalla sua applicazione. Al riguardo non mi limito ad attribuire la responsabilità della gara che si è determinata in questi anni solo ai dissensi presenti all'interno della maggioranza, bensì anche al comportamento del Governo e delle opposizioni. Ciò si è verificato probabilmente perchè si tratta dell'unica occasione in cui si può affrontare il tema delle riforme, magari in modo sbagliato, parziale, solo con l'apposizione di voci di stanziamenti a memoria o ad onore di chi è riuscito a conquistare sul campo qualche cifra maggiore o qualche previsione di cui poter poi rivendicare il merito, in realtà senza alcuna certezza che quanto si scrive diventi legge o norma operativa produttrice di cambiamenti, di miglioramenti nelle condizioni di vita dei cittadini. Noi abbiamo allora riscontrato che quello è stato il terreno della massima finzione, dove Governo e Parlamento hanno abbandonato il ruolo del confronto reale per arrivare ad impostare politiche e a confrontarle.

Quello che vogliamo dire, se è vera questa interpretazione, è che le regole c'erano; ad esempio, molti dicono che il famoso articolo 11 della legge n. 468 non è mai stato rispettato. Ed allora dov'è la garanzia che le nuove regole saranno rispettate? La garanzia è nei nuovi comportamenti politici o è nel sottostante pensiero che ci sarà poi l'utilizzo dei regolamenti per far rispettare tutto questo? È possibile che la politica viaggi sotto il bastone del regolamento e non si basi invece sulla capacità della politica stessa? Questo mi sembra un problema che, affrontando la questione della sessione di bilancio e della riforma della legge n. 468 , va posto perchè il rischio è quello di trovarsi poi con una riforma mancata e con le delusioni successive.

Un altro punto su cui noi vogliamo fare alcune osservazioni è questo: indubbiamente il testo che esce dalla Commissione bilancio del Senato è modificato rispetto a quello giunto dalla Camera. Per quanto ci riguarda, noi riconosciamo che questo testo è stato modificato in alcuni punti che ci avevano fatto esprimere alla Camera, come Gruppo parlamentare, in termini molto negativi, in primo luogo per il ruolo, che viene innanzitutto nominato e poi definito con precisione (anche se non uguale a quella che noi proponiamo in un emendamento), del bilancio pluriennale e programmatico. Questa, mi sembra, è già una grossa differenza, ma ci sono altri punti in queste modifiche del Senato che sono apprezzabili. Io ritengo che non ci possiamo paralizzare di fronte a questo; certamente è negativo il fatto che si cominci a dire che un testo che viene da un ramo del Parlamento è intoccabile e poi lo si tocca senza un disegno preciso, però io credo che in questo caso noi possiamo lavorare su due vie. Una è quella di accettare alcune proposte di stralcio per preparare un testo che garantisca snellezza dei lavori per la prossima sessione di bilancio: arriviamo cioè ad una definizione rigorosa della legge n. 468 nei punti nodali, affrontiamo la questione della legge finanziaria «snella» e poi rimandiamo la complessa trasformazione della concezione del bilancio e di tutte le misure previste ad

un tempo successivo. Altrimenti, se scegliamo la via di fare oggi non lo stralcio ma l'approfondimento completo, dobbiamo andare in fondo ed allora, per quanto ci riguarda, noi porremo con vigore il problema dei fondi speciali e dell'articolo 81 della Costituzione, riprendendo anche i riferimenti a proposte di legge presentate sia alla Camera dei deputati che al Senato con una definizione precisa dell'articolo 81 della Costituzione per arrivare in qualche modo ad una previsione rinforzata delle leggi di contabilità (che parzialmente già esiste, ma che può essere maggiormente definita) nonchè per arrivare ad una norma relativa al controllo della quantificazione di spesa delle leggi e alla verifica dell'aumento di spesa delle leggi stesse. Non voglio arrivare ad esempi limite, come è il caso della legge sui precari della scuola che è passata da una previsione di 36 miliardi a una di 1.700 miliardi di lire, ma ritengo importante disporre di un meccanismo che, senza arrivare a prefigurare, come auspica il senatore Cavazzuti, un centro autonomo di controllo sul bilancio, affronti già in sede parlamentare una verifica rigorosa dell'andamento di spesa delle leggi.

È possibile tutto ciò? Riteniamo di sì e pensiamo che occorra affrontare una lotta allo spreco non come ipotesi moralistica, ma in concreto, come analisi costi-benefici e come controllo di gestione delle spese che vengono effettuate proprio per arrivare a definire gli obiettivi e a verificare il loro raggiungimento.

In una situazione come l'attuale, sempre definita ai limiti della bancarotta, con dei rischi per la democrazia, in una situazione cioè che vede il baratro di un debito pubblico enorme che, nonostante il cambiamento di riferimento rispetto ai dati ISTAT, comunque prefigura una vicinanza al 100 per 100 del prodotto interno lordo, i problemi vanno affrontati sulla base di un'analisi che porti alla riduzione di quella politica di assistenzialismo e di contribuzioni a pioggia che è ormai diventata una pratica insostenibile.

Vanno inoltre affrontate le questioni dell'evasione, dell'erosione e dell'elusione fiscali, anche in riferimento ad una politica di sgravi che non è più sostenibile.

Se queste sono le indicazioni generali di cui disponiamo, un motivo di perplessità che ritroviamo nel modello che viene presentato consiste nel fatto che, rispetto alla tanto deprecata legge finanziaria *omnibus*, si corre il rischio di avere leggi di settore fra loro collegate che diventano esse stesse tante leggi *omnibus*, con la conseguenza di non avere più soltanto una sede per fare certe rincorse, ma molte di più. Non si tratta di un rischio da poco; esso va valutato nella maniera più puntuale e precisa possibile proprio perchè altrimenti non solo metteremmo a rischio questa nuova definizione di cui ho parlato prima, ma aggraveremmo addirittura la situazione che si intende denunciare.

In questa discussione generale, quindi, credo ci si possa limitare a queste osservazioni che certamente sono generali, ma che contengono un riferimento, per quanto ci riguarda, alla denuncia, che viene fatta da tempo, della situazione esplosiva del debito pubblico nonchè un riferimento al rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Su questi due capisaldi ci siamo mossi in tutti questi anni. Riteniamo che qualcosa cominci a penetrare e ad essere scritto. Diciamo ancora di più: siamo dell'avviso che tutta questa nuova manovra debba avere un altro punto di riferimento – come indichiamo in un nostro emendamento – cioè quello ai centri di spesa periferici, agli enti locali.

Abbiamo presentato una proposta emendativa – come avevamo già fatto in occasione dell'esame della legge finanziaria – volta ad impedire in maniera radicale, se è consentito, che quegli enti, che sarebbero obbligati al bilancio a pareggio, attuino una politica di finanza «allegra», che provoca bilanci sommersi, «scoperture» sommerse, che poi vengono alla luce in modo inaccettabile e pericoloso.

Abbiamo presentato questo emendamento proprio perchè l'alibi derivante dalla mancata approvazione in tempo utile dei disegni di legge di bilancio e finanziaria non può costituire una via di uscita per questi enti che possono farsi schermo di tale mancanza.

Ho voluto fare questo accenno per dimostrare che ci muoviamo su una linea di dubbi e perplessità rispetto al meccanismo congegnato, ritenendo invece che, se si sceglie la via, non dello stralcio – come ricordavo prima – ma dell'approfondimento, anche modificando profondamente il testo della Camera dei deputati, senza paure ed inibizioni, vi sono possibilità di apportare miglioramenti – e per questo facciamo la nostra parte – per arrivare ad un testo il più completo possibile.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Forte. Ne fa facoltà.

* FORTE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la normativa di riforma che stiamo discutendo riguarda una materia che ha dignità costituzionale perchè incide sull'articolo 81 della Costituzione.

Nel dopoguerra, infatti, si discusse ampiamente – se non erro, da parte del compianto senatore Paratore, del compianto onorevole La Malfa e di altri illustri padri fondatori del nostro nuovo assetto costituzionale – sull'opportunità – ed essi opinavano che fosse opportuno – di introdurre una legge di attuazione costituzionale riguardante gli aspetti fondamentali della tematica del bilancio, trattata dall'articolo 81 della Costituzione.

Quindi, una riflessione che si potrebbe fare è se non sia appropriato dare dignità di legge di attuazione costituzionale ai provvedimenti di riforma della legge n. 468 del 1978, unitamente al suo testo originario così emendato, in modo che, posto che questi provvedimenti corrispondono alle esigenze, di cui mi accingo a parlare (e che diversi colleghi hanno varie volte illustrato, come ha fatto il senatore Carli, in altre circostanze) di una costituzione fiscale, si possa introdurre, almeno per la tematica della spesa pubblica e dei meccanismi del bilancio che incidono su di essa, qualche cosa di simile ad una costituzione fiscale. Ovviamente la differenza è unicamente nelle procedure di approvazione, ma è noto che si tratta di una differenza molto importante anche – se non vado errato – in relazione alle conseguenze interpretative che così si hanno e sicuramente in rapporto al fatto che in questo modo si stabilirebbe una gerarchia di norme, in quanto queste diventano norme superiori e non possono essere modificate dalle norme ordinarie.

I problemi che ci stanno di fronte si collegano a tre argomenti fra loro connessi. La riforma della legge n. 468 del 1978 si rivelò macchinosa e farraginosa; questi difetti sono stati esaltati dalla macchinosità dei Regolamenti parlamentari, su cui il nostro capogruppo, senatore Fabbri, insieme ad altri rappresentanti dei vari Gruppi politici di questo ramo del Parlamento, ha presentato proposte di riforma e si è impegnato fortemente.

Comunque, non c'è dubbio che, anche ove queste riforme venissero attuate, la normativa della legge n. 468 si rivelerebbe, sotto gli aspetti della snellezza e della funzionalità, alquanto deludente, dando luogo ad effetti contrari a quelli che ci si aspettava. Ciò è avvenuto in relazione al fatto che probabilmente, rispetto alla volontà originaria del legislatore, ma certamente in relazione all'ambiguità e alla latitudine di certe sue norme, essa ha dato luogo a leggi finanziarie sovraccariche nei contenuti, con richieste specifiche di stanziamenti, con un miscuglio di norme strutturali, di interventi congiunturali e di norme – diciamo così – di interesse corporativo e settoriale. Questo è il secondo difetto cui si voleva rimediare con la riforma oggi al nostro esame.

Il terzo difetto, connesso ai precedenti, è che, focalizzandosi su queste nuove tematiche della legge finanziaria – le quali, peraltro, lo dicevo poco fa, hanno finito per deviare dagli intenti originari di programmazione finanziaria per diventare un'assieme di cose eterogenee – tutto ciò ha posto in ombra la discussione analitica sul bilancio e quindi in un certo senso ha dato luogo ad uno stravolgimento rispetto a quella che dovrebbe essere l'impostazione in base alla Costituzione, cioè discutere ogni anno precisamente il bilancio e non già quei correttivi e quelle aggiunte al bilancio che si trovano nella legge finanziaria. Queste ultime sono un qualcosa in più, ma la discussione sul bilancio non dovrebbe essere derogata, costituendo parte fondamentale su cui discutere.

Quindi è mancata la discussione economico-politica del bilancio nelle sue varie articolazioni, sia per settori di intervento, sia anche per gli altri profili fondamentali che, dal punto di vista delle finalità odierne dello Stato, si presentano perchè questo è, in definitiva, il massimo documento di programmazione, ciò in particolare in Italia, dove nel bilancio dello Stato vi è un'assieme enorme di trasferimenti in altri bilanci per cui in realtà diventa un bilancio dell'intero operatore pubblico o sicuramente almeno del settore statale, più gli enti locali e gli enti previdenziali, perchè poco rimane fuori rispetto al concetto di bilancio dell'operatore pubblico. Tutto ciò è rimasto in ombra come anche è rimasta in ombra quella funzione alla quale si vorrebbe tornare – è un'esigenza particolarmente sentita all'interno della 5ª Commissione permanente – e che storicamente il Parlamento aveva rivendicato a se stesso come organo di democrazia in relazione al contribuente, cioè l'analisi minuziosa e severa della spesa pubblica per vedere che non vi fossero dispendi e deviazioni e che queste spese in ogni caso venissero ben indirizzate. Il bilancio come legge formale ha proprio questa esigenza: non introdurre nuove spese e nuove entrate, ma definire come si agisce sulla base di quelle già previste, quindi ricontrollare l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione. Tutto ciò è stato messo in ombra.

Le norme che abbiamo di fronte mirano a rimediare a questi difetti. In primo luogo mirano ad uno snellimento della legge n. 468 e a porre alcune ulteriori barriere al disavanzo, in relazione tra l'altro al trasferimento in questo testo di norme via via inserite nelle varie leggi finanziarie relative ai mezzi di copertura ed al loro corretto utilizzo; in secondo luogo mirano alla priorità della discussione sul bilancio, stabilendo una nuova «tempistica»: prima si discute il bilancio a legislazione invariata o a bonifiche invariate (tema complesso su cui sorvolo in questa occasione), poi la legge finanziaria e quindi di nuovo il bilancio in relazione a questi cambiamenti. Allora, in questo modo l'attenzione è sul bilancio e la legge finanziaria compare in una

struttura di pensiero e di scelte marginalistiche: al margine delle decisioni così come si presentano nella legge di bilancio si inseriscono le variazioni della legge finanziaria. Pertanto, con un processo mentale e operativo di tipo incrementale, si sviluppa una discussione sui cambiamenti dopo la quale si esamina il documento nel complesso. Invece che svolgere solamente delle discussioni sui cambiamenti si esamina la logica dell'assieme. Tuttavia, nella prima discussione si dovrebbe vedere come in ogni caso il bilancio tende a comportarsi a legislazione invariata e quindi rivalutare l'analisi di quelle voci del bilancio che spesso sono state date per lette e che spesso peraltro (questo è uno dei temi affrontati dalla riforma) non sono facilmente maneggiabili o comprensibili.

Non si può, peraltro, ignorare che la legge n. 468 voleva fungere da raccordo tra la normativa finanziaria e la programmazione poliennale sulla base di traguardi quantitativi. L'impostazione in termini di traguardi quantitativi ha fatto in seguito ulteriori progressi e quindi l'obiettivo specifico che si poneva la legge n. 468 di raccordo tra una programmazione economica o macroeconomica, la legge finanziaria e lo stesso bilancio di cassa e competenza rifletteva un minor grado di conoscenza delle variabili fondamentali che devono essere considerate in queste scelte, in questi indicatori di politica economica e macroeconomica interni ed internazionali, monetari e reali. Oggi, anche in relazione alla discussione dei cinque e dei sette paesi più industrializzati del mondo e a quelle sul sistema monetario europeo, la scelta di tali indicatori è abbastanza chiara e si può essere selettivi. Quindi il lavoro che in questo caso è stato fatto riflette un raccordo più funzionale tra un sistema di indicatori di programmazione macroeconomica di tipo quantitativo e la legge finanziaria. Il fatto di limitare la legge finanziaria nel campo delle entrate a pure modifiche di aliquote o a qualcosa di simile (ne parlerò tra breve avviandomi alla conclusione di questo mio intervento a nome del Gruppo socialista) riflette una maggiore funzionalità per i fini che hanno la manovra di bilancio e la legge finanziaria. Infatti, accanto a quelli che ho già citato, di attenta verifica della spesa pubblica, vi è quello di raccordo tra l'assieme dei bilanci dell'operatore pubblico, che si riflette nel bilancio dello Stato, e gli obiettivi dello Stato di carattere allocativo, di carattere distributivo e riguardanti la stabilizzazione e lo sviluppo, cioè le tre grandi branche di funzioni dell'operatore pubblico.

La conciliazione fra i due ordini di obiettivi (quelli che ho indicato prima: cioè portare l'enfasi sul bilancio, fare in modo che la legge finanziaria – la quale determina le variazioni essenziali del bilancio – sia snella e concettuosa, evitare che vi siano pretesti per le azioni corporative e i sovraccarichi di spesa e nello stesso tempo costruire uno schema che serva per queste funzioni fondamentali di controllo mediante il bilancio dei grandi aggregati di carattere poliennale) non è facile. Anche le proposte di riforma che stiamo discutendo, sulle quali nel complesso esprimiamo un giudizio positivo e di soddisfazione per i progressi ed i miglioramenti raggiunti, riflettono questa difficoltà e quindi presentano anche certe imperfezioni. In parte si è cercato di porvi rimedio con alcuni emendamenti, in parte si potrebbe dire che la difficoltà è *in re ipsa*.

Grave errore sarebbe però buttar via l'esigenza di programmazione poliennale, non solo perchè sembrerebbe bizzarro di fronte ad un bilancio di queste dimensioni e con tentacoli che si diramano dappertutto sull'economia e sulla società, rinunciare a programmarlo, ma anche perchè abbiamo

un'esigenza fondamentale (su cui il Ministro del tesoro ci ha spesso intrattenuto e su cui abbiamo una materia di discussione che adesso tralascio) sulla manovra di finanza pubblica per il periodo 1988-1992 riguardante il cosiddetto piano di rientro.

Anche se in linea di principio non si dovesse o non si volesse fare la programmazione perchè si rinuncia a guidare nei suoi effetti questo enorme assieme di spese, di entrate e di interventi (per motivi ideologici, perchè si pensa che lo Stato non sia capace di programmare se stesso, peggio ancora gli altri), rimarrebbe sempre vero che il piano di rientro si deve predisporre; quindi la programmazione poliennale è essenziale proprio perchè nel passato – se mi è consentito il termine – si è «sprogrammato» e pertanto bisogna rientrare.

Quindi vi è l'esigenza di costruire una serie di indicatori a cui collegare queste previsioni. Lo schema triennale può essere discutibile. Ho molte riserve al riguardo; personalmente (sicuramente però le cose si possono scrivere in vari modi) preferirei un bilancio di parte corrente triennale ed un bilancio in conto capitale di durata diversa a seconda delle articolazioni del conto capitale. Ricordo che il bilancio dello Stato italiano dopo l'unificazione, e forse anche prima, era più o meno fatto così, perchè accanto al normale bilancio c'era quello ferroviario che era poliennale. Sarebbe più sensato, a mio parere, però ritengo che sarebbe pericoloso introdurre troppe innovazioni di fronte all'esigenza di stabilirne alcune efficaci; ecco quindi la necessità di compiere questo faticoso lavoro che occupa gran parte delle pagine di queste riforme.

Non tutte le soluzioni ci sembrano completamente soddisfacenti. Era inevitabile che, insieme allo snellimento della legge finanziaria, ridotta a strutture essenziali, si ponessero le misure di accompagnamento, le leggi strutturali, utili per la manovra di finanza pubblica. Quali debbano essere è un tema su cui si è riflettuto, a volte in termini accesi, nella nostra Commissione. Credo sia corretto dire che questa è una materia di Regolamento del Senato (e ovviamente anche della Camera), in quanto incide sulla priorità della discussione del disegno di legge di bilancio, sull'esercizio provvisorio, e quindi soltanto mediante il Regolamento si può stabilire cosa poniamo assieme al bilancio, con questa importante conseguenza. Il che non vuol dire che non si vogliono definire le misure di accompagnamento, perchè lo si deve fare rigorosamente con qualche metodo, ma la sede non può essere questa e pertanto la norma non poteva non restare abbastanza vaga.

Un tema su cui il Gruppo socialista ha presentato un emendamento riguarda l'esigenza, in un certo senso di conciliazione nel campo delle entrate, di limitare al massimo le modifiche attinenti alla parte quantitativa e non strutturale dei provvedimenti di entrata (giacchè diversamente si discute di altra cosa e cioè della politica strutturale e non della legge di bilancio e della legge finanziaria), non dimenticando però che esiste un problema strettamente connesso alla manovra finanziaria che si effettua ogni anno, che è quello della draga fiscale collegata all'inflazione ed in genere alle correzioni in rapporto all'inflazione: alcune sono rappresentate dalla draga fiscale, in altri casi si tratta di sottovalutazioni di imponibili che, essendo espressi in quantità e non in valore, necessitano di modifiche; in altri casi ancora si tratta di parametri che possono dare luogo non alla draga fiscale nè all'imposta personale sul reddito, ma a fenomeni analoghi nei cosiddetti guadagni di capitale.

Il nostro emendamento vuole conciliare l'esigenza che in sede di esame del disegno di legge finanziaria non si affrontino discussioni strutturali. Ciò non significa che non siano importantissime la riforma tributaria e le discussioni, ad esempio, sugli accertamenti delle imposte, che hanno bisogno di profonde revisioni nel nostro paese e che sono retti da norme dichiaratamente provvisorie, oppure sulle norme riguardanti la riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria (cito questi casi poichè in alcune leggi finanziarie si sono introdotte norme di tale natura, come nel caso dei famosi super-ispettori del fisco, figura introdotta con una legge finanziaria), ma non è la discussione della legge finanziaria la sede per affrontare tali problemi, anche se in essa devono trovare spazio le misure correttive dell'inflazione. Questo per una ragione logica: si tratta di modifiche occulte di aliquote che vengono fatte automaticamente. Non sarebbe allora corretto che nella legge finanziaria si ritocchino le aliquote palesi, ignorando che esistono aliquote occulte che si formano tramite l'inflazione o che essa riduce, ad esempio, se vi sono coefficienti catastali.

L'emendamento che il nostro Gruppo ha presentato opera una divisione tra le imposte indirette, per le quali è possibile un ampio ventaglio di modifiche quantitative, ed i correttivi attinenti all'inflazione, in modo che per le imposte dirette si tratti solo di questi aspetti e non di tutto ciò che ha a che fare con le altre modifiche. Si deve tener presente che, mentre la modifica di un'imposta di bollo o di fabbricazione è qualcosa di matematico e quantitativo, la modifica della scala delle aliquote dell'imposta personale sul reddito è l'elemento più strutturale di questo tributo, che viene definito «personale sul reddito» proprio perchè è progressivo e le sue aliquote vengono adattate ai diversi soggetti. Quindi, mentre l'aliquota dell'imposta indiretta rappresenta un tema congiunturale e contingente, l'aliquota dell'imposta diretta, personale, ne rappresenta l'essenza. Nel nostro emendamento da un lato vengono collocati aliquote, tariffe e scaglioni che riguardano la tecnica della tassazione indiretta, dei prezzi e di tutto quanto è intermedio tra imposte e contributi, dall'altro lato soltanto i correttivi per la draga fiscale. Quest'ultimo tema è importantissimo per il nostro Gruppo, poichè riteniamo che le promesse che sono state avanzate, formulate, modificate, che fanno parte del piano di rientro, siano essenziali in questa manovra in relazione allo squilibrio che vi è tra il mondo del lavoro e gli altri di fronte all'onere contributivo.

L'ultimo tema su cui abbiamo presentato un emendamento riguarda l'emissione totale netta annua di titoli del debito pubblico. In relazione a questo aspetto abbiamo letto e fatto tesoro di un emendamento del senatore Carli avanzato in una precedente proposta; lo cito perchè, in quanto Governatore della Banca d'Italia, egli ha avuto un'esperienza in questo settore che è importante tener presente nel coordinamento tra Tesoro e Banca d'Italia.

Si discute del saldo netto da finanziare e di altre cifre di competenza che pongono alti livelli teorici di indebitamento e che in termini di cassa, al netto dei rimborsi, rappresentano sempre cifre enormi e spaventose per altri paesi del mondo, ma comunque sopportabili dal nostro sistema (si passa, per intenderci, da 180.000 a 110.000 o forse a 100.000 miliardi). La prima cifra può rappresentare oggetto di una discussione molto importante sotto tanti profili, ma può sconcertare il risparmiatore, dandogli la sensazione che lo Stato abbia mano libera. Poichè i tassi di interesse sono determinati anche e

fondamentalmente dalle previsioni sulle quantità, in questo caso dei titoli, se uno pensasse a 180.000 miliardi potrebbe essere spaventato. Se si pone invece un vincolo globale quantitativo su tutte le specie di titoli a medio o lungo termine, senza specificare alcunchè, in modo da consentire la manovra di debito pubblico e di politica monetaria mediante l'emissione, si consente al tasso di interesse di tendere al rialzo di meno di quanto può accadere con questa possibile minaccia.

Presidenza del vice presidente TAVIANI

(*Segue* FORTE). D'altronde si stabilisce un vincolo. Da un lato abbiamo le spese e le entrate del bilancio di cassa che pongono un fabbisogno di finanziamenti molto alti; dall'altro lato, però, molte cifre rientrano in quella sorta di grande banca che è diventata la tesoreria come se fossero suoi depositi. Il saldo tra quel fabbisogno e questi depositi di tesoreria – chiamiamoli così per semplificare – determina, al netto di alcuni fenomeni, il fabbisogno di emissione netta di titoli durante l'anno sull'Italia e sull'estero. Mi riferisco a quei fenomeni che riguardano, per esempio, il ricorso al conto del Tesoro.

Fondamentalmente vi è comunque una parte del mondo che non compare nei nostri documenti e non può essere oggetto di nostra approvazione; è bene che sia così perché fa parte della manovra di tesoreria, la quale con l'immenso problema dei flussi di spesa deve pur essere dotata di una sua capacità discrezionale di manovra. Peraltro un conto è la capacità discrezionale di manovra all'interno di un certo vincolo, altro è la capacità discrezionale di manovra senza vincoli. L'idea di porre un limite quantitativo all'emissione annua netta di titoli implica anche quella di prevedere una somma equivalente come entrata, come copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e quindi come vincolo a quella manovra discrezionale che può essere sempre svolta entro margini ampi e con numerosissime variabili, tenendo presente però che bisogna fare in modo di avere nei depositi di tesoreria una cifra tale che, sommata alle autorizzazioni ad emettere titoli, dia la somma che emerge dal bilancio di cassa nella differenza tra le entrate e le spese e che si raccorda con quella del bilancio di competenza.

Esistono altre proposte di emendamento similari. Abbiamo ritenuto di preferire questa per una ragione tecnica e cioè perché qui si parla di una cifra certa che attiene ad un oggetto specifico, i titoli da emettere, e di una voce del bilancio. Si lavora quindi sul bilancio e non sulla legge finanziaria, si lavora non su un saldo ma su una posta, in questo caso nelle entrate; per il saldo rimangono sempre certi elementi di discrezionalità.

Il nostro Gruppo si è limitato solo a questi due emendamenti: uno ispirato alla problematica della giustizia tributaria in relazione al lavoro dipendente, ma anche a tutti i cittadini (in relazione al tema dell'inflazione insieme all'esigenza di dare però alla manovra finanziaria il suo autentico significato); l'altro ispirato alla preoccupazione che abbiamo tutti, e che condividiamo in particolare con il Ministro del tesoro, riguardante l'esigenza

del rientro della finanza pubblica non senza sottolineare che il Parlamento, avanzando proposte di controllo del saldo di cassa che si traduce in debito pubblico, riacquista la sua funzione storica che è quella di autorizzare lo Stato ad indebitarsi. Questo è qualcosa che riguarda le generazioni future ed è abbastanza paradossale che da nessuna parte il Parlamento eserciti un controllo di tale portata e conseguenze.

Noi riteniamo infine che la delega per la riforma delle voci del bilancio sia utile e desiderabile, naturalmente conciliando l'esigenza di vedere il bilancio in termini programmatici con quella di mantenerne il carattere autorizzativo e con quella di avere delle sintesi dei grandi aggregati, che servono per le grandi scelte e, dal punto di vista dei parlamentari e dei politici, per esercitare delle opzioni comprensibili a se stessi senza il ricorso ad un calcolatore.

Concludo sottolineando che questa riforma è perfettibile sicuramente, ma noi abbiamo bisogno di una riforma e pertanto siamo favorevoli ad un limitato numero di emendamenti migliorativi che ci auguriamo l'altro ramo del Parlamento in spirito di collaborazione voglia accogliere. Non pensiamo che questo sia l'*optimum*, ma che sia un passo molto importante verso quel miglioramento procedurale del nostro sistema economico e politico che costituisce una delle croci attuali del nostro paese in vista della sua modernizzazione e della possibilità che si riprendano in mano da parte di tutti, Governo e Parlamento in primo luogo, quegli strumenti di controllo che sembrano essere stati perduti da tutti. (*Applausi dalla sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bollini. Ne ha facoltà.

BOLLINI. Signor Presidente, la legge del 1978 che stiamo per riformare è nata quando era opinione diffusa del Parlamento che non c'era interesse alcuno a discutere del bilancio. Era larghissima la sensazione di totale impotenza: il bilancio era ridotto ad un mero documento di registrazione di atti già compiuti. I francesi definivano questa situazione come il processo di bilancio «a tre elle», *liturgie, litanie, lèthargie*, ed essa quindi doveva essere riformata. La legge si è posto dunque l'obiettivo di restituire un minimo di agibilità, di flessibilità, di capacità decisionale al bilancio.

Che cosa occorreva fare per realizzare questo obiettivo? Si pensò allora ad introdurre tre innovazioni importanti. La prima era relativa al bilancio di cassa come vero e proprio vincolo giuridico, allo scopo di rappresentare non più soltanto i tempi giuridici della spesa derivante dalla competenza, ma anche i tempi reali della spesa determinati appunto dal bilancio di cassa. La seconda riguardava il bilancio pluriennale. Dopo il fallimento di tutti i tentativi di programmazione, sembrava utile definire in termini finanziari le scelte di politica economica e di bilancio di medio periodo. La terza, quella che forse ha fatto più discutere, è rappresentata dalla legge finanziaria, uno strumento cioè capace di correggere per il bilancio annuale tempi e modi di attuazione di scelte di politiche già decise da altre leggi sostanziali, scopo questo che la legge di bilancio, secondo un'interpretazione un pò restrittiva della Costituzione, non poteva perseguire.

A dieci anni di distanza sono soprattutto questi tre elementi innovativi ad essere rimessi in discussione e a sollecitare un ripensamento, anche radicale, in relazione sia al loro contenuto, sia al ruolo effettivo che essi hanno assunto

nel concreto processo di bilancio. Qui vorrei fare un brevissimo inciso per sottolineare come, al pari di questi problemi di innovazione, assuma rilevanza la capacità della macchina dello Stato di respingere qualunque innovazione.

Il bilancio di cassa, con la creazione del suo doppio vincolo, in realtà non ha rappresentato il temuto pericolo alla gestione del bilancio. Al contrario, dopo i primi aggiustamenti, esso è servito a mettere in luce le potenzialità di un suo uso corretto al fine di misurare con maggior precisione il grado di realizzabilità della spesa e di rilevare le disfunzioni di certe procedure; si è trattato di una prova non eccellente, ma certamente non negativa.

Il bilancio pluriennale, che nasceva dalla volontà di collegare un disegno programmatorio di medio periodo al bilancio, nonostante i tentativi o i mancati tentativi compiuti, non ha invece mai visto praticamente la luce, forse perchè è mancata una politica di programmazione anche finanziaria e di bilancio. Tuttavia quelli che erano gli elementi più chiari del bilancio di programmazione, il tentativo cioè di indicare un percorso pluriennale e l'istituzione di un vincolo formale per il riscontro delle spese pluriennali, sono stati totalmente disattesi. La legge finanziaria, invece, per la pluralità dei contenuti ad essa attribuiti dall'articolo 11 – contenuti in parte precettivi, necessari ed eventuali – per il suo particolarissimo rapporto con la legge di bilancio e quindi con il dettato costituzionale, nonchè per la problematicità delle sue forme di copertura, ha rappresentato un elemento di innovazione.

Le modalità di formazione, di discussione e di approvazione parlamentare di questo documento hanno aperto una serie infinita di problemi. Sui contenuti propri della legge si sono inizialmente contrapposte due tesi: una restrittiva (che puntava all'esaltazione del ruolo assegnato alla legge finanziaria di attuazione di un disegno di programmazione), l'altra invece tesa a porre l'accento in maniera più precisa non sulla manovra di bilancio, ma sugli strumenti che la legge assegnava per attuare tale manovra. Da questa seconda tesi discendeva che, essendo gli interventi limitati alle sole modifiche ed integrazioni a leggi vigenti, era chiaro che il suo contenuto fosse limitato e specifico. La polivalenza dello strumento, non rigido nei suoi contenuti nè nella sua metodologia di elaborazione, fu all'inizio esaltata come una grande prova di saggezza. Tuttavia tale strumento ha subito le vicende di una battaglia politica ed economica parlamentare di grande asprezza, l'insorgere di una crisi della finanza pubblica e la difficoltà oggettiva del dominio del bilancio dello Stato. Se qualcuno volesse, con obiettività, ricercare le ragioni della messa in discussione della legge finanziaria dovrebbe cercarle nei fatti economici e politici.

Dalla discussione sul rapporto tra legge di bilancio e legge finanziaria, sui contenuti propri della legge in rapporto al vincolo costituzionale dell'articolo 81, si è subito dopo passati alla discussione sul tema, che sembrava essere politicamente prevalente, della funzionalità, della razionalità, delle decisioni che il Parlamento era chiamato ad assumere di fronte ad eventi economici e finanziari di grande rilievo. Inizia da questo momento un periodo non breve di riflessione, segnato anzitutto dall'assenza di una programmazione di bilancio e dall'insostenibile, incontrollabile accumulo di norme microsettoriali all'interno della legge finanziaria.

Nel 1986, con due risoluzioni distinte, Camera e Senato cercano di fare il punto della situazione e da quelle risoluzioni, frutto di un'intesa politica (da qualcuno disprezzata), sembrava possibile contenere il sovraccarico istituzio-

nale depurando la legge finanziaria da norme non necessarie. Si poteva, sia pure non in maniera rigida, anticipare una discussione di programmazione finanziaria, in modo da scindere i due elementi che sembravano più decisamente ostativi ad un processo rapido di approvazione della legge, cioè il contenuto di norme particolari contingenti e l'idea della programmazione.

Per la verità, da queste due risoluzioni poteva iniziare un periodo di adeguamento, di riforma della legge di contabilità, un periodo che avrebbe potuto essere rapido e costruttivo e che viceversa è stato bruscamente interrotto; quell'accordo è stato brutalmente accantonato; quegli avvii di riforma sembravano essere concessioni ad una opposizione. Si interrompeva così un processo che era merito del Senato avere avviato.

È evidente che dopo una situazione come questa dobbiamo valutare se ci troviamo di fronte a nuove proposte, ad iniziative utili a rimuovere gli ostacoli e a rendere più efficiente una legge importante, oppure se abbiamo a che fare soltanto con qualche piccolo ritocco. Nella discussione in Commissione e nell'altro ramo del Parlamento, le argomentazioni alla base dell'approccio di riforma della legge sono state le seguenti. La prima, quella del Governo, in parte condivisa da certe forze politiche è stata: facciamo il minimo dei ritocchi possibili all'articolo 11 e poi vedremo. Altri ritenevano non sufficienti queste modifiche e che vi erano misure politicamente già mature che potevano essere introdotte nella legge di contabilità. Altre posizioni naturalmente non hanno avuto il tempo né lo spazio per essere affrontate e discusse: mi riferisco alle posizioni di coloro che spingevano per una valutazione complessiva, organica di ciò che era vivo e di ciò che era morto dell'intero processo di formazione del bilancio.

Questa situazione è alle nostre spalle e ora siamo chiamati a discutere di un preteso disegno di legge. Gradirei che si evitasse ogni tentativo di enfatizzazione: non ci troviamo di fronte alla grande riforma, non ci troviamo di fronte ad un processo di sistemazione definitiva. Si tratta di un tentativo di adeguare e migliorare alcune norme, di un peggioramento o di un rinvio di altre, per fare in modo che almeno la prossima discussione del bilancio e della legge finanziaria non abbia quei contenuti traumatici che altre volte ha avuto. La proposta divide abbastanza le forze politiche, perché alcune di esse cercano di realizzare solo alcuni vantaggi pratici a prescindere dalla coerenza e dalle prospettive. La proposta contiene anche misure apprezzabili come, per esempio, l'anticipo della discussione del bilancio. Se però quest'ultimo non cambia la sua struttura non vi saranno sicuramente quei risultati che si attende il senatore Forte, anche se la discussione anticipata del bilancio corrisponde ad una logica evoluzione della legge. Quest'ultima prevedeva la contemporanea presentazione del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio, e scontava anche il fatto che, essendo la legge finanziaria una legge sostanziale, essa avrebbe dovuto essere approvata dai due rami del Parlamento prima di essere recepita nella legge di bilancio. Questa sequenza, nel processo evolutivo, è andata scomponendosi: la legge di bilancio ha attratto la legge finanziaria, il documento di bilancio è diventato un processo di bilancio e quindi è apparso chiaramente che, si approvi prima o dopo la legge finanziaria, due sono i livelli di decisione: il primo dato di base è la proposta del bilancio, mentre il secondo dato è rappresentato dalle correzioni al bilancio medesimo proposte dalla legge finanziaria. Che si discuta prima la base, e delle misure particolari di correzione, ci sembra un processo abbastanza logico e da condividere; non più di questo.

Dal punto di vista delle questioni inerenti alla legge finanziaria, le correzioni approntate sono andate nel senso della riduzione del suo contenuto specifico. Qui bisogna però essere assolutamente chiari e precisi. Tanto più si asciuga la legge finanziaria, tanto più si espellono da quest'ultima le misure capaci di correggere l'andamento sostanziale della spesa.

La latitudine della legge finanziaria, la possibilità cioè di contenere una serie di misure sostanziali, non era un'invenzione del demonio, derivava dall'esigenza di ottenere concrete modifiche all'andamento della spesa. Poichè si diceva allora – e in parte lo si ripete oggi – che quelle misure non potevano essere introdotte in una legge di bilancio dato il vincolo derivante dal suo carattere puramente formale, ecco la ragione della nascita di un provvedimento come la legge finanziaria. Ma stiamo attenti: ciò che faceva nascere il nuovo strumento non era la polemica sulla latitudine della legge di bilancio o sulle diverse possibilità della legge finanziaria, ma il fatto che insieme all'adozione di un bilancio che registra spese già decise c'era e c'è bisogno di misure correttive. Se tali misure correttive trovano spazio nel nuovo strumento la legge finanziaria va bene, altrimenti bisogna inventarne di altri; esse sono comunque necessarie.

Quindi, se noi togliamo dalla legge finanziaria una parte di norme sostanziali e le facciamo rifluire sui disegni di legge collegati alla legge finanziaria, evidentemente non approntiamo nulla di sostanzialmente diverso da ciò che è stato fatto nel passato: invece di inserire misure ritenute utili nella legge finanziaria, le inseriamo in provvedimenti collegati.

Ma dove è lo snellimento della procedura? Sotto tale profilo vi è soltanto un miglioramento e si supera un innegabile elemento di organicità. Nella discussione delle misure contenute nella legge finanziaria c'era un elemento negativo, quello di espropriare le Commissioni competenti del diritto di esprimere un giudizio su materie di loro competenza. Ora, con il nuovo procedimento, cioè con i disegni di legge collegati, le Commissioni potrebbero recuperare la loro capacità di intervento sulla materia.

La questione essenziale è invece semplicemente la seguente: il collega Forte afferma essere logico che la disciplina dei provvedimenti collegati venga rinviata al Regolamento. Sarà logico per lui ma è assolutamente illogico da un punto di vista dei comportamenti parlamentari. Prima di essere rinviati alla disciplina della procedura regolamentare qualcuno dovrebbe spiegarmi che cosa in concreto sono i cosiddetti provvedimenti collegati. Quale è il loro contenuto specifico? Quali sono i dati obiettivi che li fanno ritenere collegati con il bilancio? Quali sono i tempi relativi all'approvazione di questi documenti? Questi documenti devono essere tutti approvati prima dell'inizio dell'esame del bilancio? Se è così, come si deduce da un disegno di legge presentato per modificare il Regolamento, sorge indubbiamente l'obiezione che l'ostacolo (il sovraccarico di materie) che prima era contenuto nella legge finanziaria viene anticipato ma comunque rimane. Lo scontro politico e parlamentare sulle materie, con tutto ciò che ne consegue, non è affatto evitato ma soltanto spostato, anticipato.

Questo è un aspetto essenziale che ho ritenuto opportuno ribadire in Commissione trovando un consenso sull'argomento ma non sulla soluzione del problema. La parte politica che rappresento intende collaborare per sciogliere questo nodo, ma non può prestare la propria adesione ad una pretesa riforma che sposta l'oggetto del contendere che non viene risolto e in

realtà rimane tale e quale come era prima. Quindi, quello che dovrebbe essere un *iter* più accelerato della legge rischia di essere riformato in peggio. Pertanto, è necessario risolvere la questione del contenuto proprio dei provvedimenti e dei tempi della loro approvazione. Nel fare ciò occorre tenere presente quello che è stato detto e ripetuto tante volte: ogni provvedimento che si collega al bilancio ha già nel bilancio il suo accantonamento – positivo o negativo nei fondi globali – e quindi il bilancio già presenta i saldi complessivi, come se quei provvedimenti positivi e negativi fossero già stati approvati. Allora la necessità di approvare questi provvedimenti prima di esaminare il bilancio è una pretesa totalmente assurda e serve a coloro che vogliono ostacolare una regolare procedura parlamentare. Naturalmente il Regolamento potrà stabilire se questi provvedimenti debbono essere discussi prima, se devono essere paralleli, come evitare il loro scontro con il bilancio, ed essere quindi l'occasione per nuovi esercizi provvisori. La materia che in una certa misura il disegno di legge espunge dalla legge finanziaria verrà ritrovata lo ritroveremo pari pari nei cosiddetti provvedimenti paralleli.

Sotto questo punto di vista, l'ostacolo non è stato risolto nè aggirato: è ancora lì e deve essere ancora affrontato. Credo che questa sia una delle questioni più delicate che il disegno di legge al nostro esame non ha risolto. D'altra parte, vorrei rammentare che tutti i tentativi fatti per trasferire nelle sedi regolamentari quegli elementi che attengono alla struttura di decisioni di merito delle leggi di spesa non hanno mai trovato una concreta e soddisfacente soluzione per nessuno.

Tutti i tentativi di introdurre sbarramenti pregiudiziali di costituzionalità, di stralcio per questa o quella ragione hanno urtato contro la logica parlamentare. Quindi, la nostra richiesta è di cassare questa parte della legge, sulla quale avanziamo serie riserve. Invitiamo tutti a una cauta prudenza nel presentare alla pubblica opinione una soluzione che non è nè ragionevole nè seria. Siccome la mia parte politica, sia pure con le difficoltà che le derivano dall'essere una forza di opposizione, è schierata a favore e intende contribuire ad una processo riformatore tendente a garantire una maggiore funzionalità del Parlamento, non vede per quale motivo deve spendere il suo prestigio politico per una riforma che già sulla carta, almeno per questo punto, si presenta di difficile attuazione. Già a settembre potrebbe avere luogo un prolungato scontro politico tanto da far trarre la conclusione che non è stata fatta una buona riforma, che non abbiamo risolto niente e che la situazione è tornata al punto di partenza.

Per questi motivi invito i colleghi ad una attenta riflessione.

Il secondo aspetto che intendo affrontare si riferisce al bilancio pluriennale e programmatico. Le incertezze in ordine a tale punto sono prevalenti: basterà consultare il testo trasmessoci dalla Camera dei deputati dove il bilancio pluriennale e programmatico era diventato un semplice allegato. Bisogna risalire alle ragioni della nascita e della morte del bilancio pluriennale a politiche invariate quale strumento di una mera copertura contabile per renderci conto del perchè questo problema non è stato risolto.

Sotto un punto di vista più generale sono meno preoccupato, perchè quello del bilancio pluriennale programmatico è un problema che ha fatto il suo ingresso nella politica degli Stati nel momento in cui si aveva la speranza, o l'illusione, che le risorse sarebbero comunque sempre cresciute, che

quindi le possibilità di una previsione programmatica attenevano non già alla programmazione del disavanzo e del debito, ma di nuove spese, di nuovi investimenti. Quando si è verificata una crisi dal lato delle risorse, ecco che il bilancio pluriennale è stato messo da parte, guardato in cagnesco, e qualunque tipo di soluzione è stata scartata. La sua ultima edizione è quella che stiamo per formalizzare; il bilancio pluriennale lo chiamiamo ancora così ma in effetti non esiste più. In realtà si tratta soltanto di una proiezione, di una semplice estrapolazione di dati, di una mera elencazione di regole per un comportamento che sappiamo già *a priori* non sarà mai messo in atto perchè non dipende da tali regole la realizzazione di quei dati e, tuttavia, esso indica un percorso che dovrebbe essere in qualche modo seguito per modellare i futuri disavanzi del bilancio dello Stato.

Questa crisi del bilancio pluriennale logicamente ha delle conseguenze per quanto riguarda soprattutto il controllo della spesa. L'assenza di una regolare proiezione pluriennale, la mancata definizione giuridica degli spazi necessari per le coperture finanziarie ha fatto sì che una parte non indifferente di spese pluriennali trovasse un fittizio accoglimento in questo ventre molle del bilancio pluriennale, mai esattamente elaborato. Quindi, coloro i quali vogliono fare una programmazione anche per il rientro dai disavanzi debbono tener presenti i tempi lunghi entro i quali è possibile e necessario agire per controllare le spese, altrimenti si inizia con un miliardo di spesa per il primo anno e si termina con 1.000 miliardi per l'ultimo anno di applicazione effettiva della legge.

Tale questione non la vedo risolta bene all'interno del bilancio pluriennale e quindi a mio avviso il discorso dovrà essere ripreso.

Per quanto riguarda il bilancio di cassa, debbo dire che la questione da noi più volte sollevata non ha trovato accoglimento nè considerazione. Si teme che si voglia in qualche modo ingabbiare qualcuno (il Tesoro), impedire qualche cosa (le operazioni di tesoreria). Invece il bilancio di cassa è un problema che - per noi almeno - nasce da due considerazioni ineliminabili. Si potrà dare loro accoglienza in questa o nella futura legge, ma rimarranno lì, pesantemente, come due scogli che non possono essere elusi. Qualunque sia la forma ed il modo di definire il fabbisogno del settore statale, questo non nasce soltanto dal saldo per finanziare il bilancio: deve naturalmente aggregare lo squilibrio derivante dalla gestione di tesoreria. Sembra una banalità. Se ciò è vero, evidentemente, pur nell'ambito della difficoltà di reperire le coperture, è necessario che il dato di tesoreria sia in qualche modo a conoscenza del Parlamento. Non dico che dobbiamo prendere una decisione, ma deve esserci il dato di conoscenza dell'evoluzione del bilancio di tesoreria, un preventivo di tesoreria. Una vecchia legge forse lo prevedeva anche. È certo comunque che senza questo dato siamo in balìa di qualunque elemento ci venga fornito.

La seconda questione si collega alla prima. Quale che sia la motivazione (ho sentito il molto apprezzato professor Spaventa dare risposte a Perugia sulla materia sollevata), c'è un punto fermo: i mezzi di tesoreria non possono dar luogo ad entrate di bilancio, i mezzi di tesoreria non sono forme idonee di copertura. Occorre quindi escludere *a priori* qualsiasi utilizzo di tali mezzi per coprire le spese ed occorre fare ciò non affidandosi al buon cuore di una relazione di cassa non presentata o presentata senza dati, ma secondo i dati della corretta prassi parlamentare.

Al contrario, cosa accade? Accade che in questo disegno di legge abbiamo persino eliminato il riferimento del ricorso al mercato, laddove era

qualificato come ricorso al mercato finanziario. Si cerca invece di trovare una soluzione parziale a questo problema, come quella rappresentata dall'emendamento del senatore Forte che apprezzo e che voterò se gli emendamenti da me presentati relativi alla cassa non saranno approvati, giacchè esso individua – sia pure correggendo una vecchia norma, a sua volta in vigore quando il divieto di ricorrere ai mezzi di tesoreria per finanziare il bilancio dello Stato era prassi accettata da tutti – una situazione che deve essere affrontata.

Infatti se si guardano i resoconti si vedrà che negli ultimi sette-otto anni i mezzi di tesoreria che hanno finanziato il bilancio dello Stato ammontano a ben 20-30.000 miliardi l'anno. Col capitolo 5100 del bilancio dello Stato abbiamo autorizzato delle entrate integrative attraverso l'indebitamento sul mercato finanziario per coprire i bisogni del bilancio. Ma 20-30.000 miliardi non sono stati autorizzati: si tratta di saldi – che uno studioso ha definito come saldi di esecuzione del bilancio – cioè quella parte non coperta dall'indebitamento autorizzato, perchè ad essa si fa fronte mediante il ricorso al mercato monetario o mediante la stampa di carta moneta.

Queste operazioni devono essere previste dalla legge per certo per porre una gabbia al bilancio, ma, vivaddio, se ci fate ballare per dodici mesi l'anno con la storia di un tetto, di un fabbisogno e tale somma è formata anche da una componente di tesoreria, componente che non siete neppure autorizzati a gestire, come fate a chiedere il consenso dell'opposizione, o comunque un voto responsabile al Parlamento? Occorre mutare questa situazione e non mi sembra che ciò accada con il provvedimento in esame.

Esistono poi altre norme nel disegno di legge in esame che non trovano il nostro consenso; non per questo faremo la guerra, tali problemi vanno però risolti. Quando fu varata la legge n. 468 del 1978 vi furono degli studiosi che sollevarono un rilievo di costituzionalità: con l'articolo 10 i fondi globali danno una copertura anche per l'esercizio successivo, senza che questa somma possa essere in qualche modo prevista, contabilizzata; si addebita così all'esercizio successivo un onere che non è quantificato e non coperto. Si deve allora provvedere. Si tratta di un invito a correggere un errore. Ho presentato un emendamento, naturalmente assolutamente imperfetto, che tuttavia pone l'accento su questo punto e prospetta una soluzione.

Così anche per la questione dei fondi globali negativi. Si è voluto seguire la strada indicata dal Ministro, dalla Ragioneria generale dello Stato, da non so bene chi, però cerchiamo di avere i piedi per terra. Perchè essi, che dovrebbero rappresentare la parte per così dire più saggia della politica di bilancio, per essere presi in considerazione devono avere a fronte un disegno di legge già presentato? Ovverosia: quando si tratta di spendere sui fondi globali non c'è bisogno di avere il disegno di legge già presentato, quando si tratta di fare economie ciò è invece necessario. Poichè si insiste nel voler contrapporre una voce negativa ad una voce positiva, il risultato sarà come per l'ultimo disegno di legge, di cui è presentatore il ministro Formica, una deroga, un arbitrio, un processo di deformazione già avviato.

Infine vorrei soffermarmi sulla delega. Se ho capito bene quel che è stato detto (qualche volta sono un po' disattento) e se ho letto bene la relazione, nella Commissione bilancio si sarebbe manifestata concordanza sull'idea della concessione della delega ma anche sul fatto che, in caso di delega, ci si possa nel concreto trovare di fronte ad uno strumento non adeguato rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire. Stralciamo quindi la delega, a patto

però che si manifesti un formale impegno a far sì che, mentre la Camera discute la nuova legge finanziaria, noi esaminiamo tale delega e approviamo il relativo disegno di legge. La mia parte ha avanzato questa proposta in Commissione e la ribadisce qui non certo per frapporre ostacoli o per guadagnare del tempo, ma per le ragioni che ho esposto in Commissione e che brevemente riassumo.

Mi sembra che la delega sia nata da una precisa ispirazione, ma strada facendo se ne sono sovrapposte altre. Essa infatti doveva essere finalizzata alla riscrittura del bilancio dello Stato in maniera da poter distinguere la parte consolidata dalla parte che programmaticamente può essere aumentata in virtù di meccanismi di legge e da quella parte che attualmente è sotto la discrezione della pubblica amministrazione e quindi subisce un processo di incremento. In più, occorre verificare se le spese riproposte mantengono la loro validità o se non sono invece da modificare, oppure se le ragioni stesse che hanno dato luogo ad una spesa non siano venute meno con il trascorrere degli anni. Tale processo di riappropriazione da parte del Parlamento delle spese, già deliberato e riproposto nel bilancio, è una cosa importantissima e, se non vado errato, durante l'esame degli ultimi documenti contabili parlai solo di questo.

Tale processo tuttavia non viene delineato con sufficiente chiarezza, mentre si fa strada il concetto di presentare un bilancio, sia per l'entrata che per la spesa, fortemente accorpato: categorie per quanto riguarda le entrate, programmi o progetti per quanto riguarda le spese. Non abbiamo un'ostilità preconcetta ad un'operazione di questo genere, ma bisogna mettere in chiaro che cosa si vuole. Infatti da un punto di vista pratico l'accorpamento delle voci nel bilancio si tradurrà poi concretamente, nella gestione, in una situazione assolutamente immodificata perchè la divisione per capitoli, che prima dovrà essere logicamente presentata al Parlamento per la sua approvazione, sarà poi per la gestione distribuita all'amministrazione e non potrà essere corretta nel corso dell'esercizio. Se invece si vuole introdurre il potere di storno, che è sempre negato dalla pubblica contabilità, esso avrebbe almeno bisogno di una precisa disciplina, in quanto non può essere gestito arbitrariamente, bisogna stabilire i limiti e i contenuti di tale potere. Penso con terrore al bilancio del Ministero della difesa che ha già numerosissimi capitoli che dovrebbero essere non riaccorpati, ma disaggregati. Si tratta di misure che vogliamo precisare bene.

Il Governo ha un potere di spesa e vorrebbe gestirlo con maggiore libertà. Ho sostenuto e sono pronto a sostenere la tesi che ogni accorpamento di capitoli provoca naturalmente un aumento di spesa, come ci hanno insegnato i nostri predecessori. Esiste tuttavia un problema di efficienza e di verifica dei costi e dei benefici e questo processo di verifica non si riesce ad incardinare in nessuna parte. Vogliamo cogliere l'occasione di questa delega per stabilire criteri ordinatori più precisi per potere alla fine avere con il rendiconto un documento che ci dia ragione di quanto e perchè abbiamo speso e di quali sono i risultati, consegnati dalla pubblica amministrazione attraverso una più severa gestione di mezzi a disposizione?

Abbiamo delle idee e saremmo lieti se la maggioranza e il Governo aderissero alla tesi della riscrittura della delega e quindi dello stralcio dell'articolo, naturalmente con l'impegno ad approvare il disegno di legge in tempi brevi.

In tutte le valutazioni svolte nel mio intervento - e mi avvio alla conclusione - sono contenute delle proposte che in parte abbiamo formalizzato in emendamenti presentati alla Commissione e che in parte esprimiamo a mezzo di emendamenti presentati per l'Aula. Contiamo sulla comprensione delle ragioni tecniche e politiche che ci hanno spinto a formulare tali emendamenti. Siamo particolarmente interessati a che si vada verso una soluzione che possa accogliere le nostre osservazioni; sulla base dell'accoglimento delle nostre osservazioni moduleremo anche la nostra adesione più o meno convinta a questa legge. Tuttavia vogliamo dire subito che non attribuiamo a questo disegno di legge un valore straordinario ma lo consideriamo soltanto un passo in avanti, dispiaciuti che i nodi da sciogliere non siano stati giustamente affrontati. Noi pensiamo che ci sia una questione delicata dietro a tutto questo: la maggioranza non può pensare di rinviare problemi di contenuto al Regolamento. Il Regolamento stabilisce il modo di procedere, non il contenuto tipico di una legge. Il sottosegratario Gitti ha dichiarato di avere già riconosciuto alla Camera il sostanziale rinvio della materia relativa ai provvedimenti collegati; ho capito, ma se non siamo pronti bisogna tenere conto che nella regolamentazione di essa apriamo una fase di tipo sperimentale. Per ora non diamo una soluzione coerente al tema sollevato, lo rimandiamo ad una successiva e diversa discussione. Va bene, tuttavia vorrei che fosse chiaro che quando discuteremo dei problemi regolamentari dovremo tenere presente che molte delle soluzioni di urgenza, di rapidità, di capacità di decisione del Parlamento non possono essere collocate sotto l'ombrello dell'articolo 81 della Costituzione. Ci sono procedure e sessioni parlamentari, ci sono tempi di discussione o approvazione di provvedimenti, c'è il problema del riconoscimento dell'urgenza di nostre proposte e dell'opposizione; vi è quindi un complesso di materie su cui noi siamo disponibili per un esame sia sotto il profilo del merito che sotto il profilo regolamentare.

Per concludere quindi, onorevole Presidente, la mia parte politica apprezza lo sforzo contenuto nella legge, non è disposta ad enfatizzarne il contenuto, gradirebbe una sollecita revisione su alcuni punti importanti, naturalmente ritiene che il processo di riforma di questa materia è ancora da compiere; noi facciamo solo un passo in avanti. Cerchiamo di fare in modo che con la collaborazione delle forze democratiche che vogliono effettivamente dare alle istituzioni una maggiore efficienza si possa anche con questa legge conseguire un risultato positivo. Con questo spirito, con questo auspicio e con questo impegno la mia parte politica si impegna a collaborare perchè la legge, pur con tutte le sue imperfezioni, possa trovare celere approvazione da parte di questo ramo del Parlamento. (*Applausi dall'estrema sinistra e dal centro. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Carli. Ne ha facoltà.

CARLI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi. all'indomani dell'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio lo scoramento destato dalla constatazione dello scempio che è stato fatto della legge finanziaria e della legge di bilancio presentate dal Governo ha indotto diversi parlamentari a presentare disegni di legge che intendono circoscrivere iniziative parlamentari dirette a riattizzare focolai di dissipazione quando il Governo mostri la volontà di soffocarli.

Insiene ai senatori Mancino ed Aliverti anch'io sono presentatore di un disegno di legge ed alcune delle proposte in esso contenute si rispecchiano nel disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e ora sottoposto al dibattito di questa Assemblea.

Il disegno di legge di cui discutiamo riconduce al centro dell'attenzione parlamentare la legge di bilancio e sollecita il Parlamento a prendere cognizione dei capitoli di spesa corrente dei singoli stati di previsione concernenti spese non obbligatorie e non determinate per legge per le quali il tasso di variazione risulti significativamente diverso da quello indicato nel documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento. Si interromperebbe così la prassi, affermatasi in anni recenti, secondo la quale il Parlamento giungeva all'approvazione della legge di bilancio dopo essersi sfiancato nelle logomachie sulla legge finanziaria e, quando ciò avveniva nell'imminenza delle vacanze natalizie, si manifestava prepotente l'unica preoccupazione dei parlamentari di chiudere al più presto, di fare le valigie e di ricongiungersi ai propri cari nei luoghi d'origine.

La definizione del contenuto del documento di programmazione economico-finanziaria soffre di una certa astrattezza ma soddisfa l'esigenza di porre il Parlamento di fronte alla responsabilità di prendere conoscenza dei parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e degli eventuali scostamenti rispetto ad essi del disavanzo corrente del settore statale al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale. Nella nuova versione la legge finanziaria può disporre nuove e maggiori spese correnti o riduzioni di entrate per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale esclusivamente nei limiti delle maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle autorizzazioni delle riduzioni di spesa corrente ovvero entro i limiti nei quali risulti un miglioramento del saldo del risparmio pubblico a legislazione vigente, al netto degli interessi, rispetto a quello determinato a politica invariata per il medesimo anno.

Un'innovazione meritevole di attenzione è costituita dall'obbligo di presentare in materia pensionistica un quadro analitico delle proiezioni finanziarie almeno decennale riferito all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari. Cito infine le disposizioni in materia di pubblico impiego le quali devono essere illustrate nella relazione contenente i dati sul costo, sul costo unitario, sugli automatismi diretti o indiretti che ne conseguono e sulla loro completa attuazione nonchè sulla loro correlazione con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici.

La nuova legge determina il livello massimo del ricorso al mercato e il saldo netto da finanziare di competenza, ma non definisce che cosa si intenda per ricorso al mercato e non raccorda il saldo netto da finanziare di competenza con quello di cassa individuando, oltre al disavanzo di cassa dello Stato, i disavanzi della gestione di tesoreria e degli altri enti inclusi nel settore statale: Agenzia per il Mezzogiorno, aziende autonome e Ferrovie dello Stato, Cassa depositi e prestiti.

L'indeterminatezza dell'espressione «ricorso al mercato finanziario» contenuta nella legge n. 468 e di quella semplificata «ricorso al mercato» contenuta nella nuova legge amplia il margine di discrezionalità nell'impiego degli strumenti con i quali si finanzia il disavanzo pubblico. Alla fine di aprile

di quest'anno i titoli pubblici in circolazione sono risultati composti per il 29,7 per cento da buoni ordinari del Tesoro con vita media di 5 mesi, per il 21 per cento da titoli a tasso fisso con vita media di 2 anni e 4 mesi e per il restante 49,3 per cento da titoli indicizzati con vita media di 5 anni e 6 mesi. La vita media complessiva dei titoli, che era pari a 3 anni e 9 mesi alla fine del 1986, è scesa a 3 anni e 4 mesi alla fine di aprile del 1988. Questi dati dimostrano che soltanto il 21 per cento dei titoli con i quali si finanzia il disavanzo pubblico ha natura prossima a quelli di mercato finanziario. Tutti gli altri non sono classificabili in questa categoria e sono assimilabili a titoli di mercato monetario.

Non soltanto il nostro debito pubblico è uno dei più vasti in termini di prodotto interno lordo, ma anche uno dei peggiori in termini di composizione delle scadenze. I senatori Andreatta e Cortese hanno proposto un emendamento che praticamente ricalca la disposizione contenuta nel testo del disegno di legge presentato dai senatori Carli, Mancino e Aliverti, e cioè che, a partire dal 1° gennaio 1991, il fabbisogno del settore statale deve essere coperto con emissione di titoli collocati integralmente sul mercato primario interno, intendendosi esclusa la Banca d'Italia, con la raccolta di risparmio postale, con l'emissione di titoli sul mercato internazionale.

A partire dalla stessa data di cui al comma 1, il ricorso al conto corrente di tesoreria provinciale con la Banca d'Italia non costituisce copertura del fabbisogno del settore statale.

Nelle considerazioni finali della relazione pronunciata dal Governatore della Banca d'Italia all'assemblea dei partecipanti il 31 maggio 1985 si sottolineavano le conseguenze negative derivanti dalla possibilità di finanziamento con base monetaria di parte del fabbisogno pubblico al di fuori di ogni meccanismo di mercato e di ogni disciplina di politica monetaria, per effetto della disposizione che lega il limite sul debito di conto corrente di tesoreria al volume della spesa approvata in bilancio.

Questa disposizione – dichiarava il Governatore – ha determinato un aumento della facoltà di indebitamento del 29 per cento all'anno nella media dell'ultimo decennio, portandolo a 50.000 miliardi.

Ricondurre il ricorso al conto corrente di tesoreria alla finalità originaria di fornire elasticità di cassa costituisce un modo con cui si renderebbe il processo di determinazione dei tassi di interesse più dipendente dagli equilibri del mercato interno e di quello internazionale, essendo esclusa la facoltà di attingere automaticamente dalla Banca d'Italia e produrre creazione di liquidità al di fuori del suo controllo.

Nella stessa ottica si situava la proposta di disporre con la stessa legge finanziaria il limite all'emissione netta di buoni ordinari del Tesoro. Ricordo che in anni lontani, nei quali si discusse della interpretazione corretta dell'articolo 81 della Costituzione, fu autorevolmente affermato che in nessun caso i buoni ordinari del Tesoro possono costituire copertura del disavanzo statale.

Nel 1975 si procedette ad una riforma del collocamento dei buoni ordinari del Tesoro. La riforma disciplinava il collocamento dei titoli all'asta e stabiliva che la Banca d'Italia vi avrebbe partecipato insieme alle aziende di credito e agli altri operatori e avrebbe assicurato comunque la copertura dell'intero importo emesso; conferiva alla Banca d'Italia un ampio potere in materia di determinazione del prezzo di sottoscrizione.

Questo sistema è stato innovato in occasione delle emissioni di buoni

ordinari del Tesoro effettuate nel luglio 1981, essendosi escluso di fatto l'obbligo della Banca d'Italia di assicurare la copertura.

Il disegno di legge, del quale sono coautore, avanzava lungo la stessa linea e dichiarava esplicitamente che il collocamento dei buoni ordinari del Tesoro dovrebbe avvenire in assenza di interventi della Banca d'Italia nel mercato primario, in conformità con quanto accade nei paesi nei quali acquisti e vendite di titoli da parte degli istituti di emissione sono consentiti alla condizione che rispondano esclusivamente alla esigenza di regolazione della quantità di moneta. Questa disposizione è chiaramente espressa nello statuto della *Bundesbank*.

Nel complesso, le norme sottoposte all'esame di quest'Aula sono macchinose e dalla loro applicazione deriverà un allungamento dei tempi che le Assemblee parlamentari dovranno dedicare all'esame dei documenti finanziari. Esse intendono erigere «muraglie cinesi» contro il debordare dei disavanzi pubblici, ed in questo senso meritano di essere condivise, ma rientrano nel quadro delle norme con le quali i Parlamenti indicano a se stessi ciò che dovrebbero fare se ne avessero la volontà. Creare questa volontà con artifici amministrativo-contabili sarebbe vano: occorre che essa scaturisca dall'intima convinzione dei parlamentari indipendentemente dalle costrizioni poste al loro agire.

Il Governo ha presentato un documento di programmazione economico-finanziaria, relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992. Il senatore Andreatta ha insistito nel rilevare che il processo di risanamento della finanza pubblica presuppone che nella sua attuazione siano coinvolti tutti i Ministri e non soltanto quelli finanziari: in una parola, il Governo.

Nell'ultimo numero dell'«*Economist*», un commento largamente citato dalla stampa italiana sostiene che il compito arduo che incombe sul Presidente del Consiglio è di tirar fuori un Governo serio e un'economia forte.

Il disegno di legge che detta nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato non risolve in sè alcun problema; potrebbe manifestarsi un'utile guida ai comportamenti pubblici se la consapevolezza della necessità di conferire al Governo il requisito della serietà fosse condivisa dai più.

Dall'inesauribile fonte di saggezza che sono gli scritti di Giustino Fortunato deduco questa massima: «Dote sostanziale dei popoli seri è quella di commisurare ogni atto politico alla realtà economica, di ridurre i fini alla debita corrispondenza con i mezzi, di ordinare lo Stato in proporzione alle forze del paese, ma poichè il rapporto fra la verità e le speranze costa un duro sacrifizio noi abbiamo preferito di andare avanti a tentoni».

Noi non possiamo seguitare all'infinito ad andare avanti a tentoni: un po' d'ordine dobbiamo pur imporcelo! (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

Per lo svolgimento di interpellanza

RUFFINO. Domando di parlare,

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFINO. Signor Presidente, in data 29 giugno, insieme ad altri colleghi, ho presentato l'interpellanza 2-00163, che è diventata di drammatica attualità, relativa alle aziende ad alto rischio con particolare riferimento allo stabilimento ACNA-Chimica organica di Cengio.

Pregherei la Presidenza del Senato di voler sollecitare presso il Ministro competente la trattazione di questa interpellanza.

PRESIDENTE. La Presidenza farà presente al Governo tale urgenza e terrà in debito conto la sua attualità.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 21,10, anzichè alle ore 21, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 20,15*).

DOTT EZIO MANCIATI
Consigliere preposto *ad interim* alla direzione del Servizio dei resoconti parlamentari

Allegato alla seduta n. 149

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati e assegnazione

In data 22 luglio 1988 il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2939. – «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1988» (1236) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

Detto disegno di legge è stato deferito, nella stessa data, in sede referente alla 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 3ª, della 4ª, della 6ª, della 7ª, della 8ª, della 9ª, della 10ª, della 11ª, della 12ª e della 13ª Commissione.

Le Commissioni consultate dovranno esprimere il loro parere nei termini necessari per consentire alla Commissione di merito di riferire in Assemblea nella seduta pomeridiana di mercoledì 27 luglio.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

In data 25 luglio 1988 il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 105-379-1944. – Deputati TREMAGLIA ed altri; MARRI ed altri; AIARDI ed altri. – «Anagrafe e censimento degli italiani all'estero» (1238) (*Approvato dalla 3ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

C. 1707. – «Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti» (1239) (*Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Disegni di legge, annunzio di presentazione

In data 22 luglio 1988 è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa del senatore:

BOSSI. – «Modifica delle sanzioni previste dall'articolo 103 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, concernenti i limiti massimi di velocità degli autoveicoli» (1237).

È stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro dell'industria:

«Norme per la tutela della concorrenza e del mercato» (1240).

Disegni di legge, assegnazione

In data 25 luglio 1988 il seguente disegno di legge è stato deferito

- in sede deliberante:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

«Norme sull'amministrazione straordinaria» (1211) (*Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 2ª e della 10ª Commissione.

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

- in sede deliberante:

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione):

Deputati TREMAGLIA ed altri; MARRI ed altri; AIARDI ed altri. - «Anagrafe e censimento degli italiani all'estero» (1238) (*Approvato dalla 3ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª, della 2ª e della 5ª Commissione;

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

«Modifica all'articolo 3 della legge 7 ottobre 1957, n. 968, concernente l'ordinamento dell'aviazione antisommergibile» (1210) (*Approvato dalla 4ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previo parere della 1ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

«Disposizioni per alcune categorie di personale tecnico ed amministativo delle Università» (1160), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

Deputati BASSANINI ed altri. - «Ordinamento della professione di guida alpina» (1196) (*Approvato dalla 7ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª, della 10ª e della 13ª Commissione;

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

«Modifiche all'articolo 93 del testo unico delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale» (1200), previ pareri della 1ª e della 3ª Commissione;

alla 10ª Commisione permanente (Industria, commercio, turismo):

«Disposizioni per il settore dell'elettronica» (1179), previo parere della 5ª Commissione;

alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale):

Deputati SCOVACRICCHI e ROMITA; MANCINI Vincenzo ed altri; CRISTOFORI ed altri; MIGLIASSO ed altri; CAVICCHIOLI ed altri. – «Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti» (1217) (*Approvato dalla 11ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª e della 6ª Commissione.

In data 25 luglio i seguenti disegni di legge sono stati deferiti

– in sede referente:

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione):

«Ratifica ed esecuzione del protocollo relativo all'assistenza finanziaria, economica e tecnica tra la Repubblica di Malta e la Repubblica italiana, firmato a La Valletta il 20 novembre 1986» (1232) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 5ª, della 6ª e della 10ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

GUALTIERI ed altri. – «Nuova disciplina dell'obbligo scolastico» (1226), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

– in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

CONSIGLIO REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA. – «Norme per il trasferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta delle funzioni amministrative in materia di cessione in proprietà agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica» (1051), previ pareri della 5ª, della 6ª, della 8ª e della 13ª Commissione;

CANNATA ed altri. – «Modifiche agli articoli 40 e 41 del regio decreto-legge 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 1939, n. 973, concernenti il regime giuridico e tributario delle lotterie, tombole, pesche e banchi di beneficenza» (1059), previ pareri della 2ª, della 5ª, della 6ª e della 7ª Commissione;

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

SALVATO ed altri. – «Norme in materia di reati contro i minorenni e contro l'assistenza familiare» (1127), previ pareri della 1ª e della 3ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

BERTOLDI ed altri. – «Modifiche agli articoli 29 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, concernente la complilazione degli elenchi dei clienti e dei fornitori» (1058), previ pareri della 2ª e della 10ª Commissione;

BERTOLDI ed altri. – «Sanatoria di infrazioni minori e di irregolarità formali in materia tributaria» (1064), previ pareri della 1ª, della 2ª e della 5ª Commissione;

VITALE ed altri. – «Modificazione dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, in materia di assicurazioni sulla vita» (1068), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 10ª Commissione;

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

GIUSTINELLI ed altri. – «Modifiche ed integrazioni della legge 27 ottobre 1958, n. 956, recante norme concernenti la disciplina della circolazione stradale, e del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, riguardante lo smaltimento dei rifiuti» (1028), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 13ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee;

alla 9ª Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare):

MARGHERITI ed altri. – «Modifiche ed integrazioni alla legge 6 giugno 1986, n. 251, istitutiva dell'albo professionale degli agrotecnici» (1056), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª e della 6ª Commissione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

A nome della 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio), in data 23 luglio 1988, il senatore Cortese ha presentato una relazione unica sui seguenti disegni di legge: C.1154-2445-2446-2575-2777-2847-2864-2911. – «Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato» (1203) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Macciotta ed altri; Carrus ed altri; Piro e Nonne; Battistuzzi ed altri; Calderisi ed altri; Pellicanò ed altri; Bassanini ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*); CAVAZZUTI ed altri. – «Modifica dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la legge finanziaria» (875); ANDREATTA ed altri. – «Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria, recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» (907); CARLI ed altri. – «Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dagli articoli 2, 4, 6 e 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» (928).

A nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione), il senatore Orlando ha presentato la relazione sul disegno di legge: «Norme specifiche sul servizio diplomatico» (742).

Governo, richieste di parere per nomine in enti pubblici

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del professor Luciano Guerriero a Presidente dell'Agenzia Spaziale Italiana (n. 25).

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, è stata deferita, in data 25 luglio 1988, alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo).

Il Ministro della pubblica istruzione ha inviato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del dottor Giovanni Maria Solinas a Presidente dell'Ente Scuole Materne per la Sardegna (n. 26).

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, è stata deferita alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport).

Governo, trasmissione di documenti

Il Ministro per le partecipazioni statali ha trasmesso, in data 22 luglio 1988, ai sensi dell'articolo 12 della legge 12 agosto 1977, n. 675, le note di aggiornamento dei programmi pluriennali dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM per il periodo 1987-1990 (n. 29).

Ai sensi della predetta disposizione e dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, il suddetto documento è stato deferito dal Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato, in data 22 luglio 1988, alla Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, che dovrà esprimere il proprio parere entro l'11 agosto 1988.

Il Ministro della difesa, con lettera in data 21 luglio 1988, ha trasmesso copia del verbale della riunione del 28 giugno 1988 del Comitato per il programma navale previsto dalla legge 22 marzo 1975, n. 57, concernente la costruzione e l'ammodernamento dei mezzi della Marina militare.

Il verbale anzidetto sarà inviato alla 4ª Commissione permanente.

Documenti, presentazione di relazioni

A nome della 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio), in data 23 luglio 1988, il senatore Andreatta ha presentato la relazione sul «Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992» (*Doc.* LXXXIV, n. 1).

Corte costituzionale, trasmissione di sentenze

Il Presidente della Corte costituzionale, con lettera in data 21 luglio 1988, ha trasmesso, a norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, copia delle sentenze, depositate nella stessa data in cancelleria, con le quali la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

della tabella relativa alle assistenti sociali ricompresa nell'allegato 2 (contenente disposizioni sulla equiparazione delle qualifiche e dei livelli funzionali del personale delle unità sanitarie locali) del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), nella parte in cui non prevede l'inquadramento nella posizione funzionale di assistente sociale coordinatore del personale proveniente dagli enti locali e trasferito alle unità sanitarie locali che, alla data del 20 dicembre 1979, abbia prestato attività di servizio per almeno otto anni con la qualifica di assistente sociale nell'ente di provenienza. Sentenza n. 827 del 5 luglio 1988 (*Doc.* VII, n. 92);

dell'articolo 64, secondo comma, della legge 10 agosto 1950, n. 648 (Riordinamento delle disposizioni sulle pensioni di guerra) limitatamente alle parole «non oltre il termine di un anno dalla cessazione dello stato di guerra». Sentenza n. 828 del 5 luglio 1988 (*Doc.* VII, n. 93).

Detti documenti saranno inviati alle competenti Commissioni permanenti.

Parlamento europeo, trasmissione di documenti

Il Presidente del Parlamento europeo, con lettera in data 27 giugno 1988, ha trasmesso il testo di una dichiarazione, adottata da quel Consesso ai sensi dell'articolo 65 del proprio Regolamento, sulla «lotta contro la xenofobia e il razzismo».

Detto testo sarà inviato alla 1ª Commissione permanente.

Interrogazioni, annunzio di risposte scritte

PRESIDENTE. Il Governo ha inviato risposte scritte ad interrogazioni presentate da onorevoli senatori.

Tali risposte saranno pubblicate nel fascicolo n. 37.

Interpellanze

SALVATO, ALBERICI, FERRAGUTI, BOCHICCHIO SCHELOTTO, TOSSI BRUTTI, TEDESCO TATÒ, CALLARI GALLI, NESPOLO, SENESI, ZUFFA. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* – Premesso:

che la morte della piccola Brigida Di Flora, deceduta per denutrizione, ripropone in modo sconvolgente la questione dei diritti dell'infanzia nell'area napoletana, a partire dal diritto alla vita;

che questa tragedia è maturata in condizioni disumane di vita quotidiana per la piccola bimba, di appena un anno, e per i suoi familiari;

che a quasi otto anni dal sisma del novembre 1980, ancora diverse migliaia di cittadini vivono in campi *containers*, veri e propri *lager*, insieme ad altri cittadini emarginati;

che spesso le istituzioni locali sono «latitanti» rispetto ai problemi e ai bisogni più elementari di questi cittadini;

che in quest'area sono quasi del tutto assenti strutture sociali come nidi, consultori, scuole materne pubbliche e che le periodiche proteste cadono nell'indifferenza e nel silenzio;

considerato:

che l'unica risposta per i bimbi in difficoltà è stato il massiccio ricorso alla chiusura in istituti, un'ennesima fonte di clientelismo oltre che di uso assistenziale delle risorse;

che in quest'area sono necessari interventi strutturali per modificare la vita quotidiana delle persone e, in particolare, dei minori;

che non è più rinviabile una politica dei servizi, come prima scelta di civiltà,

gli interpellanti chiedono di sapere se non si intenda aprire un'indagine tesa ad accertare le condizioni di vita dei bambini dell'area napoletana e a stimolare progetti strutturali di intervento.

(2-00175)

Interrogazioni

FLORINO. – *Ai Ministri dell'interno e del lavoro e della previdenza sociale.* – Premesso:

che in un recente tragico episodio, avvenuto a Bonassola (La Spezia), un giovane brigadiere dei carabinieri, Giancarlo Papalepore di 27 anni, è stato massacrato a colpi di *karate* da un senegalese immigrato clandestino;

che l'*escalation* di una serie impressionante di misfatti ad opera di immigrati clandestini è la conseguenza della inapplicazione della legge n. 943 del 30 dicembre 1986;

che i vari regimi di proroga, con la legge n. 154 del 27 aprile 1987, la legge n. 242 del 27 giugno 1987, la legge n. 353 del 28 agosto 1987 e la legge n. 843 del febbraio 1988 non hanno consentito di sanare il fenomeno sempre più consistente della immigrazione clandestina;

che la immigrazione si avvale di canali clandestini che operano di concerto con i mercanti di braccia;

che l'ultimo decreto di proroga, al comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 843, agevola e favorisce l'ulteriore ingresso nel nostro paese di immigrati clandestini che vanno ad infoltire la colonia della nuova schiavitù del Duemila,

l'interrogante chiede di sapere:

quali provvedimenti i Ministri in indirizzo intendano adottare per porre freno alla sempre più estesa criminalità diffusasi nella colonia degli immigrati clandestini;

se non intendano porre fine alla reiterazione delle proroghe ed applicare, per coloro che non hanno regolarizzato la loro posizione, il disposto dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 943.

(3-00464)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

GIACCHÈ. – *Ai Ministri della difesa e dell'ambiente.* – Per conoscere:

le cause e le responsabilità del disastro determinato dalla fuoriuscita di tonnellate di nafta che dall'interno del porto militare di La Spezia hanno invaso la costa occidentale del golfo e delle zone turistiche del comune di Portovenere, con gravissimi danni ecologici sia per l'invasione della massa oleosa che per il massiccio uso di solventi usati per disperderla;

i provvedimenti disposti per contenere il danno e per impedire in futuro il ripetersi di simili eventi.

(4-01988)

POLLICE. – *Ai Ministri della difesa e dell'interno.* – Premesso:

che mercoledì 27 luglio 1988 partirà da Isola Capo Rizzuto (Catanzaro) una delegazione, guidata dal sindaco di quel comune, diretta a Torrejon (Spagna) con il compito di verificare l'impatto della presenza della base degli F16 sul territorio e sulla popolazione;

che la delegazione è composta da rappresentanti del consiglio comunale e non, e che da tale delegazione sono stati esclusi i rappresentanti del Partito comunista italiano e di Democrazia proletaria, che unitamente rappresentano oltre il 35 per cento dell'intero consiglio comunale, per cui la delegazione (finanziata interamente dal Ministero della difesa) si configura come poco rappresentativa e priva di controllo, e non è difficile che si possa trasformare in gita turistica, con un rapporto unilaterale e subordinato con i comandamenti americani della base,

l'interrogante chiede di sapere:

con quali criteri siano stati scelti i componenti la delegazione;

se la scelta di formare questo tipo di delegazione sia stata concordata con il Ministro della difesa;

se il Ministro dell'interno, organo di vigilanza degli enti locali, non intenda verificare la liceità di tale decisione e la fondatezza delle spese dichiarate.

(4-01989)

STRIK LIEVERS, CORLEONE. – *Ai Ministri della difesa e dell'interno.* – Per sapere:

se siano a conoscenza che Venuto Roberto, nato a Catania il 14 settembre 1969, geometra, sottocapo di leva presso la Marina militare-Mardipart Taranto, servizio operativo base, è scomparso dal 7 luglio mattina;

se siano a conoscenza che a Taranto imperversa fra i militari della Marina l'incivile fenomeno chiamato «nonnismo» che si perpetra attraverso atti violenti ed inaccettabili per chi li subisce;

se siano a conoscenza che il giovane Venuto, stressato dal dispotismo dei «nonni», costretto a fare guardie in misura maggiore del dovuto, abbia avuto una crisi nervoso-depressiva, in virtù della quale è stato ricoverato presso la «neuro»;

se sappiano che per detta causa dal 13 aprile al 15 giugno 1988 il giovane militare è stato mandato in convalescenza a casa e che, nonostante

tutto ciò, terminato il suddetto periodo di convalescenza, è stato rispedito a Taranto;

quali provvedimenti intendano adottare per arginare questo triste fenomeno;

se intendano disporre un'indagine conoscitiva sul caso Venuto, anche al fine di individuare responsabilità personali che possono essere perseguibili sia dall'autorità giudiziaria ordinaria che da quella militare;

che cosa si sia fatto fino ad oggi per le ricerche del signor Venuto.

(4-01990)

POLLICE. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Premesso:

che il detenuto Amoroso Salvatore, nato a Caltagirone (Catania) il 14 settembre 1955 e ristretto presso la casa circondariale di Busto Arsizio (Varese) per scontare un residuo di pena di anni due, mesi undici e giorni otto, a partire dal 17 maggio 1988 in osservazione presso il centro clinico della casa circondariale di Milano, ha presentato richiesta di sospensione della pena presso il tribunale di sorveglianza di Milano;

che il predetto è stato già ricoverato presso l'ospedale di Cuneo in data 16 giugno 1987, subendo una craniectomia frontale, per evacuazione di un ematoma sotto-durale all'emisfero sinistro post-traumatico nonchè nel settembre dello stesso anno presso l'ospedale Sacco di Milano per accertamenti specialistici in seguito alla persistenza di cefalea frontale, parestesie al volto e alle mani, acufeni all'orecchio sinistro, difficoltà di concentrazione e accenni a crisi lipotimiche;

che è stato ulteriormente sottoposto a numerose visite specialistiche (psichiatriche, neurologiche ed oculistiche) e in data 3 giugno 1988 lo specialista oculista ha riscontrato all'esame del *fundus oculi* un aumento del calibro dei vasi venosi ed arteriosi, retina in piano e possibile stasi, da porsi in relazione alla patologia pregressa;

che il giorno successivo (il 4 giugno 1988) lo specialista neurologo ha richiesto l'esecuzione di una tomografia assiale computerizzata cerebrale con mezzo di contrasto ed una visita specialistica neurochirurgica, da eseguirsi ovviamente presso un presidio ospedaliero;

che, attualmente, questi esami non sono stati eseguiti e lo stesso assume terapia FANS e anticonvulsiva;

che il tribunale di sorveglianza di Milano ha rinviato per ben due volte una decisione, in attesa degli accertamenti diagnostico-strumentali,

l'interrogante chiede di sapere:

se non si ritenga che le preoccupanti condizioni dell'Amoroso richiedano una procedura d'urgenza, al fine di garantire una diagnosi certa e una terapia appropriata e di evitare il ripetersi di situazioni già drammaticamente verificatesi;

se non si sia a conoscenza del fatto che il tribunale di sorveglianza potrebbe già, in base alla documentazione clinica in suo possesso, esprimere un parere in merito, tenendo conto delle suddette condizioni e, di fatto, del bisogno di continui controlli specialistico-strumentali, nonchè delle condizioni del detenuto, che il centro clinico può garantire, e dei comportamenti dei sanitari delle due case circondariali e dello stesso collegio del tribunale di sorveglianza che si ritiene possano configurare i limiti del reato.

(4-01991)

STRIK LIEVERS, CORLEONE. – *Al Ministro della sanità.* – Premesso:

che con lettera datata 15 luglio 1988 l'assessore alla sanità della regione Piemonte, Eugenio Maccari, ha comunicato l'intenzione di non rinnovare il comando presso l'assessorato stesso al professor Agostino Pirella, che dal 1981 ricopriva la carica di coordinatore regionale dei servizi psichiatrici;

che tale carica peraltro non è prevista da alcuna legge nazionale nè regionale e fu istituita *ad hoc* dall'amministrazione regionale con funzioni di coordinamento, mentre di fatto l'ufficio ricoperto dal professor Pirella ha svolto funzioni di controllo e di indirizzo dell'attività dei servizi psichiatrici piemontesi non in base alla normativa vigente, peraltro estremamente carente, ma in base al proprio indirizzo teorico ed ideologico;

che il non rinnovo dell'incarico al professor Pirella giunge dopo circa un anno e mezzo di circostanziate critiche alla gestione dell'assistenza psichiatrica in Piemonte, che hanno messo in luce alcune gravi carenze delle strutture pubbliche preposte a detto servizio;

che tali critiche circostanziate hanno provocato molte polemiche ed un documento sottoscritto da numerose forze politiche presenti nel consiglio regionale piemontese, con il quale si chiedeva la rimozione del professor Pirella dall'incarico ricoperto come primo atto per una generale riforma dei servizi psichiatrici regionali;

che a dieci anni dall'approvazione della «legge 180» appaiono chiari gli errori e i gravi limiti contenuti nella legge stessa (motivo per il quale i deputati radicali votarono contro l'approvazione della legge pur avendo raccolto le firme necessarie per la convocazione di un *referendum* abrogativo delle vecchie e vergognose leggi allora applicate sugli istituti manicomiali);

che gli errori e i limiti, ampiamente documentati dalle cronache giornalistiche, a livello nazionale e regionale hanno evidenziato i drammatici ed irrisolti problemi che i malati di mente e le famiglie devono affrontare nella pressochè totale assenza di aiuto concreto da parte delle strutture pubbliche,

gli interroganti chiedono di sapere:

di quali informazioni il Ministro in indirizzo sia a conoscenza sul caso Piemonte, sull'applicazione della «legge 180» in quella regione, sulla liceità della nomina del professor Pirella a coordinatore regionale dei servizi psichiatrici e di una ulteriore proroga di detta carica, stante l'assenza di normativa specifica;

se, in particolare, sia a conoscenza delle risultanze alle quali è pervenuto il servizio ispettivo sanitario istituito con legge regionale 17 luglio 1986, n. 28, per le finalità di cui all'articolo 13, comma 1, della legge 26 aprile 1982, n. 181, sulla base di una nota dell'ex commissario prefettizio dell'ex USL 1-23 di Torino, datata 11 agosto 1987, concernente una indagine che era stata disposta con ordine di servizio dell'assessorato regionale in data 28 settembre 1987 sull'attività di coordinamento nel settore dell'assistenza psichiatrica;

lo stato dei servizi di salute mentale esistenti sul territorio nazionale, con particolare riferimento al numero ed al tipo di servizi offerti, al loro funzionamento sul territorio (ore di accesso al pubblico durante la giornata, numero dei casi trattati, personale medico e paramedico addetto), all'assistenza extradegenziale e familiare fornita dagli stessi;

le valutazioni del Ministero sull'applicazione della «legge 180» sul territorio nazionale, in ordine alle carenze evidenziate ed ai provvedimenti urgenti da adottare, a livello nazionale e regionale;

se non si ritenga urgente e necessaria una iniziativa del Governo che si affianchi a proposte e disegni di legge già esistenti, tendenti alla riforma della «legge 180».

(4-01992)

MORO, AZZARÀ, CHIMENTI, SARTORI, ZANGARA, PERINA, ACQUARONE, MONTRESORI, DI LEMBO, FALCUCCI, COCO, MAZZOLA, GALLO, BOSCO. - *Al Ministro della pubblica istruzione.* - Per sapere come sia possibile - qualora risultasse vero - che al Politecnico di Milano sono ammessi unicamente studenti nati in Lombardia. Questo fatto, mentre il traguardo dell'Europa unita si fa sempre più vicino, sembra agli interroganti un atto di vera e propria discriminazione, nonchè contrario ai dettami costituzionali. Un'istituzione prestigiosa come il Politecnico non può rinchiudersi in se stessa, ma deve dimostrare di essere educativa fin nella sua essenza.

(4-01993)

BRINA. - *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* - Premesso:

che la Fabbricazioni nucleari di Bosco Marengo, società controllata dall'AGIP spa, costruita sul finire degli anni '60 in funzione del potenziamento del nucleare nel nostro paese, articola la propria attività nella progettazione (sede di Milano) e nella fabbricazione (sede di Bosco Marengo) di combustibile per centrali nucleari;

che in seguito al *referendum* sul nucleare la produzione energetica derivante da questa fonte è stata praticamente sospesa, provocando, conseguentemente, l'annullamento degli ordinativi di combustibile;

che la Fabbricazioni nucleari, in attesa di precisare i programmi di riconversione produttiva e la loro messa in opera, ha posto i lavoratori di Bosco Marengo in cassa integrazione guadagni ordinaria, che comporta, com'è noto, la decurtazione del salario;

che quest'ultimo trattamento risulta, purtroppo, diverso rispetto a quello riconosciuto dal Governo ai lavoratori impegnati nella costruzione di nuove centrali, per i quali la messa in cassa integrazione guadagni, in seguito alla sospensione dei lavori, non ha comportato alcuna riduzione di salario nè di ogni altra indennità;

che anche per i lavoratori delle centrali nucleari in funzione la sospensione dell'attività produttiva non ha avuto conseguenze nel rapporto di lavoro e nella corresponsione del salario,

l'interrogante chiede di conoscere:

le motivazioni di ordine giuridico-costituzionale, oltrechè morale, che hanno portato ad accordare condizioni economiche diverse a lavoratori operanti nello stesso comparto: il nucleare, entrato in crisi in forza del medesimo pronunciamento elettorale;

se non si ravvisi l'opportunità di corrispondere anche ai lavoratori di Bosco Marengo il trattamento riconosciuto all'intero settore.

(4-01994)

MORA. – *Al Ministro dei trasporti.* – Per conoscere:

se rispondano al vero le notizie secondo cui sarebbe in fase di avanzata elaborazione da parte delle Ferrovie dello Stato un progetto di nuovo tracciato ad altissima velocità da Milano a Roma;

se, oltre che dei possibili benefici dell'iniziativa, si sia tenuto conto delle negative ripercussioni dell'opera sull'ambiente e sul paesaggio, oltrechè del devastante depauperamento dei terreni agricoli e dei danni che la nuova linea arrecherebbe agli imprenditori agricoli;

se, prima di por mano ad una così imponente e complessa opera, si siano adeguatamente considerate le opportunità offerte al sistema ferroviario Nord-Sud dal raddoppio della Pontremolese e della Bologna-Firenze;

quale sarebbe infine il costo approssimativo dell'opera e la sua compatibilità con il programma di contenimento della spesa pubblica.

(4-01995)