SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

152ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 28 LUGLIO 1988

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI,
indi del vice presidente LAMA

INDICE

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

DOCUMENTI

Discussione:

«Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992» **(Doc. LXXXIV, n. 1):**

* ANDRIANI *(PCI)* 4, 56
CAVAZZUTI *(Sin. Ind.)* 5, 35
CORTESE *(DC)* 5, 11
COVI *(PRI)* 7, 18
ACHILLI *(PSI)* 7
SPOSETTI *(PCI)* 8
PAGANI *(PSDI)* 9
* SPADACCIA *(Fed. Eur. Ecol.)* 10, 29
SPECCHIA *(MSI-DN)* 10
* AZZARÀ *(DC)* 41
FORTE *(PSI)* 44
ALIVERTI *(DC)* ..... *Pag.* 67
ANDREATTA *(DC), relatore* 67
AMATO, *ministro del tesoro* 77

INVERSIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO

Presidente 84

ALLEGATO

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 85
Assegnazione 85
Presentazione di relazioni 86
Rimessione all'Assemblea 86

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).
Si dia lettura del processo verbale.

VENTURI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 22 luglio.*

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Abis, Bochicchio Schelotto, Bonalumi, Calvi, Cuminetti, D'Amelio, Evangelisti, Favilla, Genovese, Manieri, Montresori, Neri, Ongaro Basaglia, Perugini, Zangara.

Comunicazioni della Presidenza

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

Discussione del documento:

«Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992» (*Doc.* LXXXIV, n. 1)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del documento: «Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992» (*Doc.* LXXXIV, n. 1).

Sul documento ha riferito la 5ª Commissione permanente con relazione del suo presidente, senatore Andreatta. La relazione è stata distribuita.

ANDRIANI. Domando di parlare per proporre una questione sospensiva.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* ANDRIANI. Signor Presidente, questo documento del Governo, che ci è stato consegnato tempo addietro e che abbiamo già discusso in 5ª Commissione, non fornisce una base informativa circa le intenzioni del Governo che consenta una discussione seria a questo Parlamento.

Il problema non riguarda il Ministro del tesoro, al quale per la verità devo dare atto di avercela messa tutta durante questo periodo: riguarda, a mio avviso, il Governo. Questo testo intanto mancava della politica fiscale fin dall'inizio, anzi è una pagina in bianco. Francamente ritengo che, non dico un documento di programmazione finanziaria, ma addirittura un piano quinquennale di rientro dal debito che non presenti la politica fiscale è già un non senso.

Ripetutamente abbiamo chiesto al Ministro delle finanze di completare questo documento e per la verità in Commissione abbiamo rilevato anche che la parte sulla spesa era carente, non solo per le indicazioni contenute nel testo ma anche per la evidente aporia tra quanto scritto nel testo e i comportamenti già di fatto operanti del Governo. Le audizioni dei ministri della spesa ci hanno certamente fornito un ulteriore apporto di informazioni, ma non hanno assolutamente risolto (anzi, per certi aspetti direi che hanno aggravato) il contrasto tra le intenzioni dei singoli ministri e la capacità di questo documento di delineare una strategia credibile di controllo della spesa, sicchè siamo arrivati oggi a tale discussione con questo documento. D'altra parte, le notizie che abbiamo appreso questa mattina dai giornali riportano che il Governo non ha ancora preso delle decisioni; era in «cantiere» un incontro dei segretari dei partiti di maggioranza, che è stato rinviato perchè evidentemente vi sono dissensi che la maggioranza non riesce a comporre; sono state avanzate proposte in materia fiscale, proprio quelle che qui non sono state fatte, che sono state bene accolte dalla Confindustria ma criticate dai sindacati. In ogni caso, voglio sottolineare che queste proposte non rappresentano ancora una linea del Governo, ma cosa ancora più grave è che queste proposte sono state fatte alla Confindustria e ai sindacati, ma qui mai. Stiamo infatti discutendo di tale questione da un mese.

A questo punto la domanda che ci poniamo è la seguente: cosa è il Parlamento? È un luogo dove si passa tanto per far vedere che si sta passando mentre tutto si svolge fuori oppure no?

A questo va aggiunta un'altra questione. Su «la Repubblica» di domenica scorsa vi è un articolo dell'onorevole La Malfa, segretario di un partito di maggioranza, il quale muove una critica sostanziale a questo documento che – badate bene – non riguarda soltanto il fatto che il Governo si sta comportando in modo diverso rispetto quello che è scritto in questo stesso documento; ma a me comunque non sta bene quello che vi è scritto. Ora, questo documento è stato discusso alla Camera tre giorni prima ed è stato votato da tutti i parlamentari della maggioranza, compreso l'onorevole La Malfa, e ancora una volta ci dobbiamo chiedere: ma cos'è il Parlamento? È un luogo dove si svolgono rituali, mentre il dibattito vero si fa fuori? Vi è un dissenso, ma non lo si esprime in Parlamento perchè in questa sede bisogna rispettare le scadenze che ci siamo dati, tanto l'unica cosa che conta è

chiudere il giorno stabilito; si fa anche a meno di discutere, tanto la discussione si fa da un'altra parte.

Quindi il problema che stiamo ponendo è che vogliamo discutere seriamente non soltanto avendo di fronte dei documenti completi in cui sia compresa tutta la politica del Governo, e non pezzi della politica del Governo, ma anche potendo sapere se il documento che stiamo discutendo impegna soltanto il Ministro del tesoro o anche tutto il Governo. Non accettiamo di trovarci di fronte a documenti che ci vengono trasmessi come documenti del Governo e poi ci accorgiamo che il Governo non è d'accordo, che i segretari dei partiti della maggioranza non sono d'accordo.

Proponiamo perciò una questione sospensiva; chiediamo di poter discutere su questo documento quando il Governo sarà in grado di illustrarci una proposta completa di piano di rientro, comprensiva non solo di una politica fiscale, ma anche di una politica della spesa coerente e complessivamente determinata dall'insieme del Governo, e che ci si dia la possibilità di sapere se stiamo discutendo un testo che impegna un singolo ministro o un testo che impegna l'intero Governo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Poichè la proposta del senatore Andriani configura una questione sospensiva ricordo che, ai sensi dell'articolo 93, quarto comma, del Regolamento, su tale questione possono prendere la parola non più di un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare e che ciascun intervento non può superare i dieci minuti.

CAVAZZUTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAVAZZUTI. Signor Presidente, vorrei solo sottolineare che è abitudine delle grandi democrazie che su materie delicate come quella fiscale le autorità di Governo producano documenti ove illustrino alle forze politiche e all'opinione pubblica come intendono muoversi. Il Canada: grandi rapporti verso la fine degli anni '60; l'amministrazione Reagan: grandi rapporti negli anni '80; per non parlare dell'amministrazione inglese e di quella francese. In questi paesi, forse per la non presenza di abitudini di gestire il settore fiscale in termini di acquisizione del consenso quotidiano (adesso parliamo di condono: questo è un modo in cui si cerca e si acquisisce il consenso nel modo meno nobile), si riconosce che il fisco è l'altra faccia della democrazia e si dichiara dunque come ci si intende muovere.

Io trovo onestamente assai grave per la maggioranza che in questo paese l'unica forza che ha il coraggio di presentare una proposta globale di riforma fiscale sia una forza dell'opposizione. La maggioranza invece tace, ammicca, sorride, cerca consenso. Ma non vi vergognate?

CORTESE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORTESE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi pare che la richiesta di sospensiva non abbia un fondamento sostanziale, anzi manifesti una natura piuttosto pretestuosa. Il Governo ha presentato tempestivamente

il documento economico-finanziario che ha, a mio modo di vedere, una sua completezza, una sua organicità nella manovra che propone e che dovrà essere realizzato con una serie di provvedimenti attuativi che progressivamente garantiscano il conseguimento degli obiettivi proposti. Questo mi pare sia l'oggetto della discussione, cioè quello che, confrontandoci, dovremo esaminare nel corso della discussione di merito appena essa sarà aperta e ciascuno evidentemente in quella sede manifesterà le proprie opinioni e i propri punti di vista. Una questione di tale natura già dà per scontato alcune caratteristiche di contenuto che il documento avrebbe ed anche ciò che la discussione e il voto finale dovrebbero eventualmente acclarare. Mi pare quindi che sia un modo improprio di avviare questo confronto. È improprio, a mio avviso, non solo dal punto di vista strettamente procedurale, ma anche dal punto di vista politico: si rischia infatti di distrarre l'attenzione del Senato, del Parlamento e della pubblica opinione dall'oggetto per il quale oggi questo ramo del Parlamento è convocato, un oggetto non di natura secondaria. Convengo sul fatto che si tratta di un oggetto centrale all'interno del dibattito politico del paese ed è un oggetto preliminare per tutta una serie di azioni che Governo e Parlamento, ciascuno assolvendo al proprio peculiare ruolo, dovranno compiere nei prossimi mesi.

Tendere a destabilizzare questa procedura, spostando nel tempo le discussioni che opportunamente invece avvengono in certi momenti e che non avrebbero più senso se venissero posticipate, farebbe perdere proprio quell'economia della procedura che è stata immaginata e decisa tutti insieme in diverse circostanze, non ultima quella di ieri quando abbiamo approvato la riforma della legge n. 468 del 1978. Quindi, mi pare che destabilizzare questa procedura e metterla in discussione e in forse sulla base di presunte inadempienze in cui il Governo sarebbe incorso non sia appropriato.

Credo che quindi non ci siano nè dal punto di vista formale, nè da quello sostanziale, materia e spazio per un aggiornamento della nostra discussione. Sicuramente, la materia fiscale – e io stesso sono iscritto a parlare e penso di dedicare una parte del mio intervento proprio a questo settore – è obbligatoriamente al centro del dibattito che seguirà e il Parlamento sarà perfettamente in grado di definire la propria linea e le proprie scelte sulla base di quel quadro di politica economica e finanziaria rappresentato dal documento presentato dal Governo e che noi tra l'altro discutiamo sulla scorta della relazione che ci è stata fatta dal Presidente della 5ª Commissione permanente, relazione che io ho avuto modo di esaminare nei giorni scorsi.

Quindi, vi sono tutti gli elementi per entrare anche nel merito della politica fiscale, aggiornando le nostre valutazioni a fronte di notizie ed eventi che ogni giorno si registrano nella realtà economica e politica del nostro paese. Infatti, se noi immaginiamo di avere, come pregiudiziale al nostro dibattito e alla valutazione di documenti del Governo, «bocce» ferme e immutabili per un certo periodo di tempo all'interno di materie di questa natura, io penso che inseguiamo un'ipotesi del tutto astratta e che non si può assolutamente verificare in concreto.

Per questo motivo devo osservare, con tutto il rispetto per il collega Andriani e apprezzando anche alcune delle motivazioni da lui addotte, che oggettivamente la posizione da lui espressa appare pretestuosa e priva di un fondamento reale, per cui in ogni caso non mi sento di condividerla,

invitando nel contempo i colleghi del Senato a respingere la proposta di sospensiva.

COVI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, noi siamo chiamati in questa sede a discutere il documento di programmazione economico-finanziaria che è stato presentato dal Governo. Si tratta di un documento di cui già vi era la previsione nella legge finanziaria votata nei primi mesi di quest'anno e che necessariamente deve indicare le grandi linee della politica economica e finanziaria che il Governo si propone di attuare nel triennio.

In questa occasione il documento amplia il proprio orizzonte al di là del triennio, riflettendosi anche nel 1992 in relazione a quella data ormai mitica dell'entrata in vigore del mercato interno europeo.

Si tratta di un documento che necessariamente deve indicare le grandi linee di politica economica e finanziaria e che non deve necessariamente e obbligatoriamente entrare nel concreto dei singoli provvedimenti che devono essere adottati per attuare la politica economica e finanziaria che il Governo si propone. E il documento stesso riporta, anche per quanto riguarda le entrate, i propositi che il Governo indica al Parlamento: elevare la pressione tributaria nel paese prefigurando anche, in via generale, le direttive della prossima politica relativa alle entrate tendenti ad un riequilibrio tra quelle derivanti da imposte dirette e quelle derivanti da imposte indirette.

Noi discuteremo di tutto ciò nel corso di questa seduta, arriveremo a conclusioni, che già sono indicate dalla relazione presentata dal senatore Andreatta, arriveremo ad una bozza di risoluzione che entrerà anche nel merito della parte concernente le entrate, ma sempre indicando linee di comportamento che non possono prendere in esame i singoli provvedimenti attraverso i quali si intende portare a termine la manovra.

Per queste ragioni ritengo che la richiesta di sospensiva avanzata dal senatore Andriani sia del tutto infondata e che non possa essere presa in considerazione dall'Aula in quanto un esame dei singoli provvedimenti che il Governo intende assumere in concreto esula dal compito che oggi l'Aula stessa è chiamata ad adempiere, che è quello di discutere il documento di carattere generale che il Governo ha presentato e le linee di indirizzo anche per quanto riguarda la materia delle entrate, senza scendere nel merito dei singoli provvedimenti che il Governo si propone di adottare per l'attuazione di questa politica.

Pertanto il Gruppo repubblicano voterà contro la richiesta di sospensiva.

ACHILLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ACHILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io credo che il documento presentato, oltre a fornire una linea di indirizzo economico-

finanziario generale per il quinquennio 1988-1992, rappresenta uno strumento utile anche per verificare la congruità di essa con la manovra a breve che il Governo ha già iniziato a discutere con le parti sociali. Il dibattito su questo documento non soltanto è di estrema attualità, ma è doveroso proprio al fine di verificare le coerenze tra l'impostazione pluriennale e la manovra congiunturale che il Governo ha avviato. Si può anzi dire che il Senato può entrare nel vivo della discussione in atto nel paese e tra Governo e forze sociali, aggiungendo la sua voce proprio discutendo questo documento e indicando linee di indirizzo generale che – lo ripeto – non possono che trovare una verifica di coerenza con quanto si sta facendo in sede parallela.

Per questo al Partito socialista italiano la richiesta di sospensiva non appare motivata, anche perchè il documento in esame è firmato dal Presidente del Consiglio e quindi rappresenta la volontà collegiale del Governo, non quella di un solo ministro, come si è voluto qui adombrare.

Richiamare poi esempi di altre amministrazioni o di altri Parlamenti che discutono certamente in modo diverso dal nostro su queste materie è forse di utilità generale per richiamare un metodo di lavoro che senz'altro anche noi dovremmo accogliere; ma non è possibile procedere in quella direzione pensando di innovare su un singolo argomento in uno scorcio di sessione di lavoro qual è quella che ci attende in queste due settimane.

Per queste ragioni, ma soprattutto per l'attualità del dibattito politico che investe il documento che stiamo per esaminare, il Gruppo socialista voterà contro la richiesta di sospensiva.

SPOSETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SPOSETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il senatore Andriani ha già motivato concretamente le ragioni per le quali il Gruppo comunista chiede e concede alla maggioranza ed al Governo una pausa di riflessione. Il debito pubblico continua da tempo ad assorbire il dibattito ed il confronto politico e rimane il tema prevalente ogniqualvolta si voglia affrontare una seria discussione sullo stato di salute dell'economia italiana. Abbiamo in più occasioni ascoltato il Ministro del tesoro: egli ha parlato in modo chiaro, presentando le cifre. C'è malumore e preoccupazione da parte della dirigenza della Banca d'Italia. Abbiamo letto sulla stampa le conclusioni della commissione Steve. È comprensibile la perplessità del mondo economico e dell'opinione pubblica.

Le organizzazioni sindacali sono state costrette a chiamare alla lotta i lavoratori per rivendicare una svolta nella politica economica. Ci è stato presentato un piano come espressione collegiale del Governo, dato che porta la firma del Presidente del Consiglio; un piano necessario ed urgente proprio per le cifre del debito pubblico e del suo rapporto con il prodotto interno lordo; un piano che deve dare tranquillità ai risparmiatori, operando scelte per l'occupazione e gli investimenti, migliorando il funzionamento della macchina dello Stato, apportando correzioni alla spesa ed aumentando le entrate.

Anche da parte nostra abbiamo sollecitato scelte chiare, coerenza per difendere ed estendere l'occupazione. È un diritto dell'opinione pubblica e

una manifestazione di concreta democrazia portare a conoscenza dei contribuenti il modo in cui ci si vuole muovere per porre freno all'indebitamento, dando certezze per l'oggi e per il domani.

Il documento è stato presentato alla fine di maggio. Già allora, onorevole Ministro del tesoro, conteneva alcune pagine bianche, quelle predisposte per stampare il capitolo riguardante la politica fiscale. Dove sono andati a finire gli impegni più volte presi dal Governo? L'Esecutivo è sfuggito ancora una volta all'impegno assunto con il movimento sindacale per la revisione dell'IRPEF e per la restituzione del drenaggio fiscale.

Gli intendimenti del piano possono essere nobili, ma i fatti dove sono? È la domanda che rivolgiamo al Ministro del tesoro. La strada è la stessa: altro che riforme e riformismo! La tecnica è quella del rinvio; la prassi è quella degli incontri defatiganti: a Palazzo Chigi prima con la Confindustria, dopo con i sindacati e infine con i ministri finanziari.

Noi siamo pronti a fare la nostra parte. Chiediamo però al Governo di metterci nelle condizioni di svolgere il nostro compito. Sollecitiamo certezza, coraggio, scelte e decisioni: il paese ne ha estremo bisogno. Per questo vi consigliamo e vi accordiamo una pausa, per riflettere e per decidere con convinzione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PAGANI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAGANI. Signor Presidente, abbiamo terminato proprio ieri sera l'esame del provvedimento di modifica della legge n. 468. Quindi, ci siamo dati – sperando che la Camera voglia, nei tempi ristretti che rimangono, approvare le nostre modifiche – nuove regole per la formulazione dei documenti di bilancio e soprattutto per riportare sotto il controllo del Governo e del Parlamento la spesa pubblica, sulla quale – è vero – incombono le nubi ricordate dal senatore Sposetti.

Parlando delle modifiche alla legge n. 468, evidentemente ci siamo riferiti anche alla situazione contingente e futura – prevedibilmente – dello Stato in materia economico-finanziaria. È quindi opportuno, come da più parti è stato ribadito, associare la discussione del provvedimento di modifica della legge n. 468 a quella sulla manovra finanziaria che il Governo ci ha proposto. Da questo punto di vista, non comprendiamo il motivo per cui debba essere sospesa e rinviata la discussione odierna.

È vero che il documento economico-finanziario presenta alcune pagine bianche...

CROCETTA. È un piccolo particolare, una cosa da nulla!

PAGANI. ...pagine bianche che però sono in un certo senso scritte dai rapporti dei giornali che leggiamo in questi giorni. (*Interruzione del senatore Andriani*). Sono decisioni difficili da prendere ed è in atto nel paese una discussione che credo a tutto diritto debba entrare anche in quest'Aula.

Noi riteniamo quindi che proprio la discussione del documento finanziario costituisca l'occasione anche perchè il Parlamento dica la sua opinione su questo punto e possa portare i suoi contributi nella fase preparatoria del documento stesso. Riteniamo che questa sia una motivazio-

ne che sottolinea l'opportunità di proseguire nella discussione ed in tal senso il Gruppo socialdemocratico si dichiara contrario alla richiesta di sospensiva avanzata in questa Aula.

SPADACCIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* SPADACCIA. Signor Presidente, colleghi, se avessimo il coraggio – non dico soltanto le opposizioni ma anche i settori della maggioranza – di decidere in questo momento una sospensiva, il Senato della Repubblica avrebbe il merito di aiutare il Governo in un momento ed in un passaggio difficile della sua azione. Credo che non possa essere serio l'esame ed il dibattito di un documento di programmazione economico-finanziaria che non riguarda soltanto la manovra del 1988 (siamo infatti al mese di ottobre), ma l'arco di un quinquennio (dal 1988 al 1992) se non sappiamo contestualmente alla immediata vigilia della nostra approvazione del bilancio di assestamento per il 1988 qual è la manovra finanziaria che il Governo decide in tutti i suoi aspetti.

Abbiamo già avuto nel 1985 un documento Goria, firmato dall'allora ministro del tesoro, che si rivelò del tutto personale e scollegato dalla volontà politica del Governo. Se oggi abbiamo un documento De Mita invece che un documento Goria, questo lo si deve al Ministro del tesoro attuale che, memore della precedente sorte toccata al documento di programmazione economico-finanziaria del suo predecessore, ha voluto con la firma del Presidente del Consiglio un impegno collegiale dell'intero Governo. E tuttavia noi non possiamo ignorare che palesemente esiste una scollatura fra i partiti della maggioranza, scollatura dichiarata sui giornali, sui settimanali (dobbiamo leggerli per sapere cosa accade nell'Esecutivo) fra gli indirizzi del Ministro del tesoro e la situazione – non dico gli indirizzi – dei ministri della spesa, fra gli indirizzi del Ministro del tesoro e le resistenze che sembrano orientate in altro senso del Ministro delle finanze.

Allora io mi chiedo (chiedo a tutti, ma innanzitutto lo chiedo ai colleghi della maggioranza): aiutiamo il presidente del Consiglio De Mita, aiutiamo il ministro del tesoro Amato, aiutiamo questi due autorevoli responsabili politici a raggiungere un incontro con il loro collega dirimpettaio Ministro delle finanze, a raggiungere una volontà convergente con i Ministri della spesa, procedendo come se niente fosse all'esame di questo documento che rischia di essere l'ennesimo «libro dei sogni» di programmazione economico-finanziaria, del tutto scollegato dalla realtà non solo dell'andamento della spesa dell'amministrazione, ma dalla realtà della situazione politica della maggioranza e del Governo? (*Applausi dall'estrema sinistra*).

SPECCHIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SPECCHIA. Signor Presidente, intervengo telegraficamente per dichiarare il nostro voto favorevole alla richiesta di sospensiva.

PRESIDENTE. Metto ai voti la questione sospensiva proposta dal senatore Andriani.

Non è approvata.

GIUSTINELLI. Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione.
È iscritto a parlare il senatore Cortese. Ne ha facoltà.

CORTESE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, in apertura di questo mio intervento...

PRESIDENTE. Questa fuga di massa assomiglia alle antiche migrazioni dei popoli, quando improvvisamente intere popolazioni si spostavano.

CORTESE. Signor Presidente, lasciamo finire questo fenomeno biblico. Dicevo, che, in apertura del mio intervento, ritengo opportuno richiamare all'attenzione del Senato come la discussione di oggi vada ricondotta all'interno di una serie di decisioni in materia procedurale sulle norme che disciplinano le scelte finanziarie di contabilità del nostro paese, decisioni in materia procedurale che, per la vastità dei consensi che si sono ripetuti nel tempo, hanno ricevuto conferma e hanno assunto un rilievo politico del tutto particolare. Mi riferisco alle risoluzioni parlamentari del 1986, all'articolo 3 della legge finanziaria 1988, all'articolo 1 della legge di riforma della legge n. 468 del 1978 che, con larga maggioranza, il Senato ha approvato ieri sera. In tutte queste statuizioni di natura procedurale si riconosce al documento che abbiamo oggi al nostro esame una funzione centrale all'interno del processo di programmazione economico-finanziaria del paese. Si è convenuto da tutte le parti che occorresse ritagliare all'interno del calendario politico del paese un momento di riflessione, di confronto e di decisione sulle grandi scelte strategiche che devono presiedere, per un periodo pluriennale, alla politica economica e finanziaria del Governo.

Quindi, oggi ci troviamo a sperimentare in concreto l'avvio di questa procedura dalla quale dipende tutta una serie di atti, di scelte e di provvedimenti che cadenzeranno la legislatura. La forza di questa procedura, la sua capacità di mantenersi in termini sostanziali al centro del processo decisionale, la forza dei documenti che incarnano in concreto queste procedure, consiste nella qualità dei documenti, delle discussioni e degli atti che ne conseguiranno, cioè nella capacità di applicare – in termini sostanziali e qualificati – tali decisioni procedurali che altrimenti apparirebbero come un disegno astratto privo di incidenza concreta.

Oggi ritengo che si possa riconoscere al documento presentato dal Governo nelle settimane scorse la qualità necessaria ad avviare questo processo. Questo documento corrisponde nella sua impostazione – salvo poi accertare nel dettaglio contenuti, orientamenti e scelte – al ruolo che queste

procedure gli avevano assegnato: il ruolo di inquadrare nelle grandi scelte di tendenza e strategiche il percorso che il paese dovrà compiere per conseguire gli obiettivi economici e finanziari fissati dal Parlamento. Pertanto, il documento risulta congruo nella sua impostazione. Va dato atto e merito al Governo – pendente ancora la riforma della legge n. 468, sia pure sulla scorta ed in applicazione dell'articolo 3 della legge finanziaria 1988 – in una fase procedurale che ancora si muoveva per approssimazioni successive e quando ancora non era compiutamente delineato il disegno metodologico che ieri abbiamo positivamente concluso, di aver preso sul serio l'orientamento che il Parlamento aveva fissato e quindi di essersi prestato non ad un adempimento formale del dettato della legge finanziaria ma di aver dato al documento – anche politicamente – un ruolo centrale di partenza di questa importante procedura, così come tutti insieme l'avevamo immaginata. Pertanto, tale documento rappresenta realmente l'avvio di un processo di programmazione.

Il Parlamento ha creduto che fosse necessario dare enfasi ed importanza a questa fase di scelte strategiche ed il Governo ha convenuto di giocare la stessa partita dando al documento lo stesso senso, significato e valenza politica. In questo processo iterativo di confronto e di collaborazione che deve esistere – e che mi sembra si stia effettivamente verificandosi – tra Governo e Parlamento, anche il Senato sta dando prova di avvertire l'importanza della fase che stiamo vivendo. Il riscontro dato dal presidente Andreatta nella sua relazione al documento che stiamo discutendo, mi sembra che sia all'altezza di quanto ho cercato di sottolineare. La mobilitazione attiva e convinta che è stata realizzata nella 5ª Commissione permanente del Senato in ordine ai temi del documento, le audizioni di enti, di esperti e di istituti che sono state promosse ed utilizzate, l'indagine avviata sulla spesa pubblica, la convocazione di numerosi ministri, di quelli più indiziati sul fronte della spesa, che maggiormente occupano spazi nelle voci di spesa del nostro bilancio, queste audizioni hanno consentito di arricchire, di dare sostanza, riscontro e verifica e talora anche smentita ad alcuni passi del documento; cioè, anche da parte della Commissione bilancio è stato preso sul serio questo momento, e siamo andati a fondo delle cifre e delle affermazioni. Devo quindi dare atto al presidente della 5ª Commissione, senatore Andreatta, di avere lavorato nel senso di avvalorare la procedura.

Ritengo che oggi stiamo rendendo un servizio al paese cercando di far emergere i termini reali dei nostri conti, le prospettive praticabili per mettere ordine in questi conti.

Vorrei inoltre sottolineare il tipo di relazione su cui oggi ci confrontiamo: la relazione del senatore Andreatta è fortemente impegnata, non rituale, poichè tende ad andare oltre il documento stesso e a far assumere al Senato un protagonismo propositivo nell'indicare al Governo direttive, orientamenti, scelte, talora anche misure concrete, sia pure di massima, non solo per affrontare concretamente i problemi, sulla scorta di suggerimenti che spero vengano ritenuti utili da parte del Governo e vengano assunti come base della sua azione, ma anche per dare senso politico al confronto: cioè, laddove sono necessarie scelte coraggiose, talora impopolari, certo tempestive ed efficaci, non solo il Parlamento dà il suo consenso all'azione intrapresa dal Governo, ma lo stesso Parlamento si preoccupa di fornire di propria iniziativa indicazioni, di puntare il dito, di mettere mano dove necessario per

rimuovere gli ostacoli, le difficoltà che si frappongono al riordino della finanza pubblica.

Ecco, quindi, che la relazione va al centro dei problemi, propone scelte con lucidità, con coraggio, con intelligenza. Ecco che così, insieme, Governo e Parlamento salvano lo schema procedurale che ci siamo dati e fanno fino a questo punto il loro dovere.

Naturalmente, una volta che il Senato e la Camera dei deputati con questo procedimento parallelo avranno licenziato il documento, occorrerà andare avanti e, in queste settimane – e su questo ritornerò alla fine del mio intervento – porre mano per rappezzare alcuni guasti che, nelle more di questo avvio di programmazione economico-finanziaria, si sono prodotti: si sono determinati nei mesi scorsi, quando un'instabilità politica che si era manifestata ha aperto nella legge finanziaria 1988 alcuni varchi, ha dilatato oltre ogni misura opportuna e prudente il disavanzo pubblico.

Quindi, occorre ripristinare alcune condizioni di partenza e questo deve essere fatto subito – come ho avuto anche occasione di dichiarare nel corso del dibattito sul decreto-legge n. 173 concernente il rientro di 7.000 miliardi del disavanzo pubblico – per far sì che il 1988 non sia un anno vuoto o, peggio ancora, un anno perduto sul cammino del recupero dell'equilibrio di bilancio.

Per di più, occorre andare avanti, oltre che con queste misure di recupero del terreno perduto, predisponendo il bilancio programmatico, la legge finanziaria, i provvedimenti collegati, per dare quindi armi concrete e sostanza al piano pluriennale di programmazione economico-finanziaria che oggi esaminiamo e, mi auguro, approviamo.

Il documento, nel merito delle proposte che avanza, va riguardato sotto un duplice profilo, a mio modo di vedere: la validità degli obiettivi che propone e delle politiche indicate per raggiungerli nel periodo considerato e le scelte immediate che esso comporta, per la sua stessa credibilità, al fine di non pregiudicare il quadro economico iniziale dal quale parte per fondare la manovra di riequilibrio. Se la congruità degli obiettivi, espressi soprattutto nella riduzione del fabbisogno in relazione al prodotto interno lordo, può essere facilmente riconosciuta, più problematica è ovviamente la manovra proposta per conseguire questo risultato. Gli indirizzi in materia sia di entrate che di spese, entrambi coessenziali alla buona riuscita del disegno in un quadro non squilibrante della nostra economia e dei suoi ritmi di crescita, comportano uno stretto intreccio di aspetti economici e di preoccupazioni politiche e sociali. È astratto immaginare infatti che un intervento di questa portata attraversi in modo neutrale la compagine sociale e distribuisca sacrifici ed opportunità in misura spontaneamente equilibrata, tanto più se si considera che le posizioni di partenza appaiono già fortemente squilibrate proprio in relazione ai fattori sui quali si intende intervenire. Quindi, non solo si tratta di fissare obiettivi e di avviare politiche di tipo aggregato, ma si tratta di guardarci bene dentro, di pilotare fino in fondo il processo perchè questo avvenga appunto in modo socialmente equilibrato.

Il perseguimento quindi di un obiettivo sintetico di aumento della pressione fiscale dell'1,8 per cento rispetto all'andamento tendenziale, articolato in interventi sia sul gettito delle imposte dirette, sia su quello delle imposte indirette, può essere compiuto in due modi: mediante una lievitazione del carico fiscale, distribuita in modo proporzionale e generalizzato rispetto alla massa dei contribuenti materiali, quelli che concretamente

pagano le tasse; o viceversa questo stesso obiettivo sintetico di aumento della pressione fiscale può essere il risultato algebrico di una azione decisa di redistribuzione del carico attraverso una efficace lotta all'evasione che renda oltretutto più convincente l'azione governativa agli occhi dei contribuenti.

Non è immaginabile, in altre parole, che si possa attribuire all'aumento delle entrate un ruolo concorrente alla manovra complessiva di rientro, pensando di far pagare più tasse alla parte di popolazione che già le paga e mantenendo al riparo di ogni chiamata di solidarietà consistenti fasce sociali. Oltre che essere politicamente insopportabile, una prospettiva del genere sarebbe destinata all'insuccesso dal punto di vista pratico, perchè indurrebbe forme di resistenza, magari sindacalmente o para-sindacalmente organizzate, tali da vanificare ogni velleità di perpetuare lo sfruttamento di una parte della popolazione da parte di un'altra, quest'ultima oltretutto minoritaria. Nè mi sembra che, al di là delle chiacchiere, si farebbe l'Europa presentandoci all'appuntamento del 1992 con un sistema di finanza pubblica schematicamente articolato in due filoni fondamentali di flussi di entrate; da un lato quello garantito da un popolo di contribuenti più o meno forzatamente onesti, che partecipano con il pagamento delle imposte alle comuni necessità; dall'altro il flusso alimentato da un popolo di evasori dai quali lo Stato si fa consegnare a prestito e mediante il pagamento di salati interessi le somme che i medesimi hanno impunemente sottratto al sistema fiscale.

Ecco allora che passiamo alla discussione, senatore Andriani, sulle questioni fiscali, e credo che il Senato non si sottrarrà ad esprimere i propri orientamenti in materia.

Anch'io ho preso nota delle informazioni giornalistiche che riguardano ipotetiche scelte di Governo in materia fiscale, ma mi pare che finora non vi siano positivi elementi di valutazione in questa materia.

ANDRIANI. E allora?

CORTESE. E allora esprimo fin d'ora quello che è il mio personale orientamento rispetto alle ipotesi che si possono avanzare in modo che il Governo ne possa tener conto nella sua azione. E il mio personale orientamento è che, in questo quadro di pensiero che ho cercato modestamente di illustrare, le notizie di un possibile condono fiscale cadano come un fulmine a ciel sereno e non possano non trovare la mia contrarietà. Per pochi sporchi soldi il Governo e il Parlamento rischierebbero di giocarsi ogni credibilità e con essa la stessa possibilità di varare la manovra pluriennale di rientro dal disavanzo! Infatti, questa manovra non può fondarsi solo sull'aggiustamento di alcune quantità, perchè per raggiungere i suoi obiettivi ha bisogno di porre in essere un grande sforzo di convinzione, di disponibilità e di solidarietà sociale, uno sforzo che non è possibile chiedere e mobilitare in modo credibile nel momento in cui si avvalora la politica delle sanatorie per coloro che storicamente hanno dimostrato di sottrarsi al senso della solidarietà.

Mi sembra che il presidente Andreatta nella sua relazione abbia con grande efficacia sottolineato la necessità che la lotta all'evasione diventi un impegno primario del Governo di questi anni e si ponga l'obiettivo di essere efficace e concludente. Per questi motivi vanno raccolte con urgenza le indicazioni che vi sono all'interno della relazione presentata dal senatore Andreatta, secondo le quali non è sufficiente, ancorchè doverosa e da non tralasciarsi

assolutamente, l'intensificazione quantitativa e qualitativa della lotta all'evasione fiscale sulla base degli esistenti meccanismi di accertamento e di prelievo, ma occorre por mano da subito ad un recupero della base imponibile mediante una profonda modifica del sistema tributario che punti, specie per i lavoratori autonomi, a procedure semplificate e forfettarie, rinunciando alle frustranti ricostruzioni analitiche.

In questa materia occorre un po' più di pragmatismo e un po' meno di mentalità giuridicistica, che poi finisce per portarci ad un pragmatismo di tipo deteriore come quello delle sanatorie e dei condoni. Occorre invece una maggiore equità tecnica, a mio avviso, nell'affrontare in concreto le cose per quel che sono e far pagare anche in modi diversi le stesse tasse a tutti.

Bisogna agire quindi sul versante delle entrate, recuperando essenzialmente la larghissima fascia di evasione, la quale provoca ingenti perdite all'erario, come è noto, di molto superiori all'ammontare del disavanzo primario, ed il cui recupero dall'evasione, anche non totale, sarebbe da solo già sufficiente a risolvere ogni nostro problema. Non saremmo qui tutti a discutere e a scontrarci sul milione di miliardi di debiti se tale questione fosse stata decentemente già risolta!

Per quanto riguarda le azioni sul versante della spesa, occorre preliminarmente sottolineare positivamente un'altra indicazione chiaramente emersa dalla relazione Andreatta, quella cioè tendente a correggere la manovra proposta nel senso di una maggiore accentuazione del contenimento della spesa. A sostegno di tale orientamento (anche se può apparire in questo momento e nell'attuale stagione *contra spem* una simile indicazione, ma in ciò sta il coraggio e l'autorevolezza di un documento del genere) vi è innanzitutto la considerazione che una dilatazione o una minore compressione della spesa pubblica sarà non solo concretamente praticabile, ma politicamente proponibile solo dopo che si saranno realizzate due precise condizioni per il momento ben lungi dal configurarsi all'orizzonte del nostro paese: una più corretta distribuzione del carico fiscale nel senso cui ho prima accennato, in modo che le maggiori spese gravino in modo equo su tutte le componenti sociali, e una migliore efficienza della spesa pubblica, a cominciare dai servizi sociali.

In altre parole, finchè le cose non saranno sensibilmente cambiate, la razionalizzazione della spesa, la lotta agli sprechi, la partecipazione privata agli oneri dello Stato sociale dovranno costituire le uniche aree di risorsa alle quali attingere per dilatare la gamma delle prestazioni dei servizi pubblici. Anche su questo versante, infatti, vi sono elementi importanti da tener presenti, di natura sia pratica che politica. Il paradosso di uno Stato sociale che non vogliamo smantellare, ma anzi integrare e perfezionare, senza peraltro dilatare ulteriormente in termini relativi il montante complessivo della spesa pubblica, è in astratto facilmente risolvibile se solo si agisse con maggiore serietà nella pubblica amministrazione. Ed è qui l'astratto. Una ristrutturazione della spesa pubblica nel senso della rigorosità e della efficienza non può che fondarsi su corrette e coraggiose riforme di settore che debbono essere avviate subito con prospettive di medio e di lungo periodo. È illusorio infatti pretendere di chiudere i rubinetti ad una macchina che esiste e che continua ad autoalimentarsi e a pretendere flussi finanziari; è impossibile bloccare finanziamenti a comuni, regioni, unità sanitarie locali, che esistono e che hanno organici, che non possono dalla sera alla mattina ristrutturare le loro dimensioni operative e finanziarie; ma

occorre prendere dalle radici i fenomeni, ristrutturare a fondo questi settori di operatività pubblica e solo allora avremo come conseguenza anche il ridimensionamento degli *standards* finanziari di queste realtà.

Il documento del Governo in proposito enuncia una serie di orientamenti e di criteri largamente condivisibili, ma mi sembra che vada qui più che mai apprezzata la relazione intelligente e coraggiosa – e vorrei dire anche generosa – del presidente Andreatta. Si tratta di intraprendere questa strada con decisione e senza mezze misure.

Anzitutto occorre por mano, con ben altri ritmi di quelli oggi esistenti – anche se sono peraltro avviati in direzioni giuste, ma con tempi inadeguati – ad una totale riconsiderazione dei princìpi normativi che presiedono al pubblico impiego. Se alla base del cattivo funzionamento di realtà tanto diverse per settore di attività e per area geografica, scuole e treni, ospedali e catasto, uffici delle imposte e ispettorati agrari, al Nord come al Sud, nelle isole, in montagna e in città, ovunque, noi riscontriamo elementi unificanti di disservizio e di disfunzione, vuol dire che vi è un vizio di fondo che è costituito dai criteri fondanti la pubblica amministrazione e lo *status* del pubblico impiegato. Non è immaginabile che quegli stessi italiani che risultano solerti lavoratori, imprenditori fantasiosi, innovatori intelligenti nel settore privato delle attività economiche, diventino improvvisamente controfigure di burocrati zaristi sfaticati e parassiti quando lavorano al servizio della comunità; non è immaginabile, anche perchè non di rado si tratta fisicamente delle stesse persone.

Vano e frustrante sarebbe allora inseguire complesse, farraginose e improbabili riforme dei singoli settori, esaurendo energie e iniziativa politica per definire fin nei dettagli formule e rimedi, ridisegnando partitamente da Roma strutture, modelli organizzativi, formule istituzionali, organici, stipendi, mansionari, prestazioni, convenzioni, prezzari, controlli, supercontrolli preventivi e successivi di scuole, asili nido, ospedali, tramvie, uffici tecnici, aeroporti, porti, traghetti, centri di ricerca e così via, con il risultato che questa enorme storica pretesa unificante vedrebbe come uno scandalo che l'impiegato di un comune della montagna abruzzese si vedesse riconosciuto un trattamento economico e uno *status* normativo diverso dal collega di pari livello che lavora al comune di Milano, mentre non ci si rende conto che li divide in modo sostanziale ed irrisolubile – e per fortuna è così – l'enorme diversità delle funzioni materiali da svolgere e l'insieme dei costi e delle economie esterne con cui devono fare i conti per vivere e per mantenere la famiglia; ebbene, questa grande, ignorante e pigra pretesa dà luogo proprio nel pubblico impiego alla più gigantesca, iniqua e stridente giungla retributiva. Proprio nel momento in cui si pretenderebbe di parificare egualitariamente tutti, riscontriamo nel pubblico impiego la giungla retributiva meno convincente e più iniqua. Tale fenomeno va valutato nelle retribuzioni materiali, nel «dentro» e nel «fuori»-busta, con il tempo pieno dichiarato e con il doppio lavoro praticato, con la corruzione endemica e strisciante che è spesso parte integrante della busta paga dei pubblici funzionari e che produce nel paese le più disparate sperequazioni retributive.

Ecco allora la necessità urgente che Governo e Parlamento, prima di pretendere di trasformarsi in centri di consulenza e organizzazione aziendale, riformando e riorganizzando tutto, stabiliscano alcuni, pochi princìpi e criteri che attribuiscano alla pubblica amministrazione i caratteri

della modernità, della responsabilità, dell'autonomia funzionale, della trasparenza, della correttezza e della flessibilità operativa. Restituiamo a regioni, comuni, province, unità sanitarie locali, aziende pubbliche e Ministeri formali e sostanziali autonomie amministrative e contrattuali. Recupereremo così non solo qualche metro sulla strada dell'Europa, ma anche qualche pezzo perduto della nostra migliore tradizione amministrativa.

Ma, ammesso che questo sia il compito che ci attende, il piano di rientro, il Governo, il Parlamento, i partiti e i sindacati sono incalzati dai problemi impellenti, dalle questioni che per non essere state tempestivamente affrontate ieri complicano l'oggi e non consentono di lavorare serenamente per il domani.

C'è chi dice che il documento di programmazione economica e finanziaria è già superato, bruciato dal contratto per la scuola e dallo sfondamento della spesa sanitaria, senza contare che lo aspetta al varco l'esercito dei sindacati – nella migliore delle ipotesi – o dei lavoratori variamente organizzati del pubblico impiego. Per la verità, va ribadito che non è ancora vero che tale piano sia superato, anche se è fortemente probabile che lo diventi presto qualora il comportamento collettivo segua linee già viste nel passato.

Le ipotesi di fondo, la base di partenza su cui sono state calcolate le dinamiche delle entrate e delle uscite tendenziali e programmatiche per i prossimi cinque anni rischiano di saltare di fronte alla forza d'urto che si sta coalizzando alle frontiere del Ministero della funzione pubblica. In proposito non c'è niente da dire: è già stato detto tutto. La situazione è evidente. Le alternative sono due: o si lasciano andare gli avvenimenti per il loro verso, magari accompagnandoli con diligenza, attivismo, proprietà di linguaggio e correttezza formale e allora sappiamo già che il Governo non sarà in grado di presentare un bilancio ed una legge finanziaria il 30 settembre prossimo, secondo il calendario riformato approvato ieri dal Senato, ed è quindi meglio mettere nel cassetto il documento in esame; oppure il Governo e la maggioranza – non solo quella parlamentare, ma anche quella sociale – devono agire diversamente. Essi infatti hanno al proprio interno risorse, capacità politiche, forza e determinazione bastevoli per navigare controcorrente.

È questo il momento di dimostrarlo: l'appuntamento è troppo importante per lasciare il Governo solo in questa circostanza; ciascuno deve fare la propria parte perchè la posta in gioco è strategica. Possiamo valutare formule, pagamenti differiti, contropartite politiche, ogni espediente, ma oggi è necessario passare per la porta stretta di rinnovi dei contratti pubblici che stiano rigorosamente dentro i limiti stabiliti dal documento presentato al Parlamento. E se ci sono degli scostamenti, non possono essere che nel senso di una minore spesa. In caso contrario, nel cassetto, con il documento, rischia di andare anche il Governo, e ciò sarebbe iattura grave perchè ritengo che questo Governo rappresenti lo sforzo maggiore che la legislatura è in grado di esprimere, per la qualità delle forze politiche e delle persone che partecipano alla coalizione, per il processo politico che ne ha determinato e accompagnato la crescita e l'avvio, per le grandi attese (anche questa è una risorsa ed una forza) che si sono accentrate su questa fase politica e la cui delusione sarebbe un *handicap* pesantissimo per eventuali successori. Nè

una prossima legislatura ravvicinata avrebbe opportunità superiori, se nascesse da un simile fallimento.

Queste note preoccupate non sono dettate dal pessimismo, ma dall'esigenza di avere chiaro il quadro delle questioni. La disponibilità e l'entusiasmo con cui partecipare alla battaglia di autunno sono grandi, nella consapevolezza che l'appuntamento con l'Europa non è nel 1992, ma nel dicembre prossimo, quando, con l'approvazione della legge finanziaria 1989, riusciremo a dimostrare che tutte le nostre parole avevano un senso.

È per questo, collega Andriani, che abbiamo respinto la pregiudiziale sospensiva. Il senatore Spadaccia è sempre intelligente e stimolante nei suoi interventi, ma talvolta a mio modo di vedere indulge un poco al paradosso. Noi riteniamo di aiutare il Parlamento facendo questa discussione, non rinviandola. Credo che al Governo venga un contributo convincente di fronte all'opinione pubblica, al paese, alle forze economiche e sindacali, nel momento stesso in cui il Parlamento fa intendere che non si perde un giorno su questa strada, che di giorni ne ha pochi e tutti preziosi. Rinviando invece l'esame del documento in un momento delicato come questo avremmo contribuito alla destabilizzazione e alla perdita di credibilità di tutto il processo.

È con questa fiducia e con questa ferma determinazione che esprimiamo la nostra convinta approvazione alla proposta del Governo. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

COVI. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi senatori, il documento di programmazione economico-finanziaria oggi all'esame del Senato assume un significato particolare perchè, pur fondato sulla norma dell'articolo 3 della legge finanziaria del 1988, spazia su un orizzonte temporale più ampio, giungendo fino al 1992. Vi è in sostanza un chiaro riferimento al contenuto del programma di Governo presentato alle Camere e dalle stesse approvato in occasione del voto di fiducia espresso nell'aprile scorso.

Lì, nel programma di Governo, si enunciava la manovra di rientro del *deficit* del settore pubblico al netto degli interessi entro il 1992, in coincidenza con la programmata entrata in vigore del mercato interno della Comunità economica europea. La mitica data del 1992 ha dunque avuto un effetto positivo, quanto meno con riguardo alle intenzioni. La situazione estremamente delicata dei nostri conti pubblici non avrebbe avuto necessità, per essere considerata appieno nella sua gravità, di alcun ulteriore campanello di allarme, ma è indubbio che la scadenza del 1992 con la prevista realizzazione del mercato interno europeo ha reso sempre più attuale l'esigenza, da noi repubblicani più volte denunciata negli ultimi anni, di ricondurre sotto controllo i centri di decisione della spesa pubblica e di disegnare strumenti più idonei a realizzare politiche di contenimento del disavanzo, prevedendo una eliminazione graduale del *deficit* al netto degli interessi, fino al suo azzeramento.

La preoccupazione che, quanto meno nelle intenzioni, quanto meno a parole, pare essere ora patrimonio di tutti e che porta a considerare centrale il problema della spesa pubblica è che il «sistema Italia» non potrà presentarsi all'appuntamento del 1992 con una tendenza della finanza

pubblica tale da indebolire, se non addirittura mettere in dubbio, la capacità di crescita del sistema, la propria credibilità finanziaria e la propria capacità di competere con sistemi afflitti in misura di gran lunga inferiore da disavanzi del settore pubblico.

La manovra finanziaria nasce – vale la pena di ricordarlo – per scongiurare un *deficit* tendenziale previsto per il 1992 in 165.000 miliardi (base 1988, 122.000 miliardi), in attesa di verificare gli effetti del decreto da pochi giorni approvato dalle Camere per il recupero di 7.000 miliardi, con un'incidenza sul PIL (dei 165.000 miliardi previsti) di circa il 12 per cento e con un fabbisogno al netto degli interessi di 44.000 miliardi, con una conseguente crescita del debito pubblico che passerebbe tra il 1988 e il 1992 dal 98 per cento al 120 per cento del PIL.

Già queste grandezze testimoniano le dimensioni della manovra per giungere alla stabilizzazione del rapporto debito-PIL per il settore statale ed il settore pubblico e ad un avanzo nel 1992 di parte corrente al netto degli interessi, attraverso una progressiva riduzione del fabbisogno complessivo statale con una scansione di 115.000 miliardi per il 1989, di 107.500 miliardi per il 1990 e di 96.500 miliardi nel 1991, che porterebbe, in questi tre anni, ad un fabbisogno al netto degli interessi rispettivamente di 24.000 miliardi, 16.000 miliardi e 6.000 miliardi circa.

Le regole indicate nel documento di programmazione economico-finanziaria, per lo meno quelle fondamentali, sono sostanzialmente tre: un aumento della pressione fiscale di 1,8 punti; una diminuzione delle spese correnti di 1,5 punti; una diminuzione del tasso di interesse reale dal 5 per cento nel 1988 al 4,5 per cento nel 1992, in relazione all'andamento dei tassi internazionali.

Si tratta di regole sostanzialmente condivisibili, che vanno considerate nel quadro delle altre indicazioni che provengono dal documento governativo, relative alla politica dei redditi, sia nel settore pubblico che in quello privato, che vedrebbe contenuti gli aumenti reali delle retribuzioni nell'1 per cento per anno contro un aumento del 2 per cento della produttività, e ad interventi settoriali in ordine alla spesa previdenziale, a quella sanitaria, ai trasferimenti agli enti locali, alle imprese, alle poste e alle ferrovie.

Ma quello che a noi repubblicani pare essenziale è il fatto che un piano di un intervento può essere veramente credibile, in una situazione che ha visto già tanti piani vanificarsi nel nulla durante tanti anni passati, che ormai assommano a quasi un ventennio, se l'aggressione prevalente ai fini dell'abbattimento del *deficit* si indirizza sul fronte della spesa con una forte incisività iniziale. Solo così a noi pare che possa avverarsi una condizione importante per la riuscita del piano di rientro, cioè quella della riduzione del tasso degli interessi reali, che è la regola più soggetta ad aleatorietà tra quelle tre da me sopra indicate quali fondamentalmente assunte a base del piano di rientro. La fiducia dei risparmiatori è la base di tale riduzione ipotizzata ed auspicata e tale fiducia si può mantenere solo se è sorretta dalla convinzione non solo della serietà delle intenzioni, ma anche della loro traduzione in atti politici concreti che diano il senso che i sacrifici che si può essere chiamati a fare sul piano del prelievo fiscale sono veramente finalizzati a concorrere alla riduzione del disavanzo e non a rincorrere una spesa incomprimibile perchè non sussiste la volontà nè la capacità politica di comprimerla. Su questo versante, sul versante della spesa, dunque, bisogna agire.

La preoccupante ed incisiva fotografia realizzata dalla commissione

Steve e i dati resi noti dalla Ragioneria generale dello Stato tre giorni fa richiamano Governo e Parlamento a scelte immediate e ben definite. I primi calcoli della Ragioneria indicano, a legislazione invariata per il 1989, un buco di 11.000 miliardi nelle previsioni, senza considerare un eventuale sgravio IRPEF e prendendo invece in considerazione un aumento della pressione tributaria dell'1,8 per cento, come previsto nel documento di programmazione.

Tale divario, tendenzialmente crescente, costituisce dunque la prova del *trend* estremamente preoccupante manifestato dalle uscite: nel 1989, sempre secondo i dati forniti dalla Ragioneria e sempre a legislazione invariata, arriverebbe a toccare quasi 500.000 miliardi. Confrontando poi queste cifre con i dati relativi al 1988, si rileva un aumento delle uscite pari al 6 per cento, con una crescita di circa 27.000 miliardi in valore assoluto.

La necessità, quindi, di interventi immediati è reale e concreta ed è in questo senso che prima parlavo di credibilità del documento di programmazione economico-finanziaria. Gli indirizzi indicati hanno indubbiamente una valenza positiva, ma occorre dimostrare subito la volontà di perseguirli. L'aumento della pressione fiscale, il contenimento della spesa corrente, la riduzione dei tassi di interesse, la razionalizzazione ed il contenimento della spesa nei singoli comparti del bilancio del settore pubblico allargato devono essere tradotti in provvedimenti organici, capaci di invertire la tendenza incrementale della gestione della spesa pubblica nel nostro paese. Se è vero che con l'articolo 2 della legge finanziaria del 1988 e con la legge di riforma della legge n. 468 approvata ieri sono state introdotte nuove norme in materia di leggi di spesa che, imponendo una quantificazione degli oneri dei progetti legislativi, tendono a concretizzare il principio contenuto nell'articolo 81 della Costituzione, è pur vero che oggi occorre realizzare qualcosa di più avanzato; è necessario capovolgere la logica incrementale che ha caratterizzato la gestione della spesa pubblica negli ultimi anni. Se si resta prigionieri dei meccanismi automatici di lievitazione della spesa e della incapacità di programmare le spese pluriennali, è inutile pensare ad azioni capaci di modificare i meccanismi dai quali dipende la crescita della spesa stessa.

Sappiamo benissimo che le pressioni all'aumento della spesa sono fortissime. Non è solo in sede di sessione di bilancio e di approvazione della legge finanziaria che queste si manifestano. La ricerca condotta dalla commissione Steve sui progetti di legge esaminati dalle Camere, nei primi sei mesi della X legislatura, rivela una tendenza a dir poco preoccupante: su 1927 progetti di legge, 974 comportano oneri per il bilancio, non quantificati in 558 casi e sottostimati in 64 casi. Dei 416 che indicano precisamente l'onere, il costo è enorme: più di 101.000 miliardi per il 1988 e 91.000 miliardi per il 1989. Questa è la tendenza che dev'essere invertita. Come giustamente è stato fatto notare, sempre dalla commissione Steve, la riduzione della spesa pubblica in Italia al momento attuale necessita dell'intervento della scure piuttosto che di quello del bisturi. Ciò significa che occorre saldare misure di pronto intervento con azioni ad ampio raggio per recuperare il controllo della spesa, altrimenti restiamo nel campo delle dichiarazioni di intenti.

In queste circostanze mi sembra difficile credere che il mercato possa ritenersi soddisfatto di un semplice impegno del Governo ad azzerare il *deficit* primario in tre anni. Occorre dimostrare – ripeto – la volontà di

perseguire gli obiettivi indicati con interventi immediati, realmente capaci di abbassare il livello della spesa e di recuperarne il governo. Occorrono tagli decisivi alla spesa che si qualificano nell'ambito di una manovra volta a privilegiare la priorità generale della riduzione del disavanzo. La proposta di un primo taglio proporzionale del 3 per cento alla spesa corrente dei Ministeri, al netto delle spese per il personale, per interessi e debiti pregressi, è un'idea che già noi repubblicani avevamo lanciato negli anni scorsi e che è contenuta oggi nella relazione della commissione Steve; si tratta, in questo senso, di un'indicazione concreta su cui poter lavorare subito. Occorre un effetto *shock* sul mercato se si vuole riuscire ad agganciare il treno del mercato unico europeo con un livello di efficienza e di produttività della spesa pubblica capace di mantenere la crescita del sistema e di assicurare le necessarie condizioni di competitività della nostra economia.

È necessario pertanto intervenire nell'immediato - ripeto - con provvedimenti capaci di tradurre in concreto gli impegni che il Governo ha indicato per realizzare una manovra finanziaria di azzeramento del *deficit* primario entro il 1992.

Mi sono limitato ad affrontare un aspetto della problematica che ci viene sottoposta dalla situazione finanziaria del paese. Certamente, il tema è assai più ampio, coinvolgendo esso anche altre questioni gravi che si pongono in modo impellente all'attenzione del Governo e del Parlamento, come le questioni che attengono alla sanità, alla previdenza, ad ogni genere di trasferimenti, palesi e mascherati, che dalla finanza statale si dirigono verso i più diversi centri di spesa, come le grandi ulteriori questioni della efficienza e della qualità della spesa, della efficienza e della produttività della pubblica amministrazione, che è l'altra vera fondamentale questione che caratterizza la situazione italiana e che costituisce uno dei fattori più preoccupanti ancora una volta in vista del mercato interno europeo. Ma non vado oltre, anche perchè molte di tali questioni sono affrontate con impegno e chiarezza illuminanti nella relazione del senatore Andreatta, alla quale mi rimetto, condividendo molte delle indicazioni e dei suggerimenti in essa contenuti.

Vorrei fare una sola residua considerazione per quanto attiene all'entrata. Come già ha accennato nel suo intervento il senatore Cortese, è girata in questi giorni la voce di un possibile condono tributario. Noi riteniamo che tale strada, facile nell'immediato, foriera di disastri per l'avvenire, moralmente deprecabile, non debba essere seguita, sia che si tratti di un condono generalizzato sia che si pensi ad un condono mirato ad alcune categorie o a fasce di reddito.

La politica tributaria perseguita negli anni scorsi, senza fare ricorso a provvedimenti di carattere straordinario, ha dato larghi frutti, a mio avviso, anche nel settore del lavoro autonomo. La prova sta nel notevolissimo aumento delle entrate delle imposte dirette, dall'IRPEF all'ILOR, che anche per il 1988 denunciano un ritmo di crescita che va ben al di là delle previsioni, pur meno prudenti che non per il passato.

Il punto è dunque quello di combattere l'evasione rafforzando la pubblica amministrazione, non quello di predisporre un altro grimaldello che ne distrugga la residua capacità, quale sarebbe un ulteriore condono. Il punto è, semmai, usciti dal periodo transitorio del regime opzionale forfettario, varare nuove norme per la determinazione del reddito atte a contrastare il fenomeno dell'evasione, nuove norme anche in altri settori, che riducano l'elusione, che eliminino ingiustificate esenzioni.

Concludo, ribadendo che solo attraverso una grande prova di consapevole rigore, che traduca in fatti concreti le intenzioni espresse nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri e nel documento di programmazione che il Governo ci ha presentato, e le traduca con quell'urgenza che la situazione richiede, si può veramente credere di poter abbandonare una via cosparsa di delusioni e di poter imboccare quella effettiva del risanamento. (*Applausi dal centro-sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Spadaccia, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

constatato che la consistenza del debito pubblico ha raggiunto livelli abnormemente elevati (circa un milione di miliardi di lire); che esso evidenzia una dinamica esplosiva che, anche nel quadro macroeconomico più favorevole, tende a portarlo, dall'attuale valore di quasi il 100 per cento del PIL, a valori sempre crescenti senza convergere verso alcun limite; che tale situazione non è sostanzialmente compatibile con il perseguimento della crescita dell'economia in condizioni di stabilità monetaria e finanziaria, rispettando al tempo stesso i vincoli di equilibrio esterno, di mantenimento della lira nel Sistema monetario europeo, nel quadro di attuazione del processo di liberalizzazione e integrazione comunitaria, e tanto più nella prospettiva della creazione di una moneta unica europea e di una Banca centrale europea; che tale situazione rappresenta, altresì, un potenziale fattore di destabilizzazione complessiva per l'assetto democratico del Paese;

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

considerato che sotto il profilo macroeconomico il piano del Governo si rivela aleatorio e si pone obiettivi relativamente minimali per i seguenti motivi:

1) il «documento di programmazione economico-finanziaria, relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992» presentato dal Governo fa proprio e si colloca all'interno di un quadro previsionale internazionale improntato a ottimismo e non privo di elementi contraddittori, con la contemporanea assunzione di un costante e ininterrotto sviluppo dell'economia mondiale da un lato e di una stabilità del tasso di inflazione dall'altro, ossia la mera estrapolazione delle favorevoli condizioni che hanno caratterizzato l'andamento dell'economia mondiale negli ultimi cinque anni;

2) negli ultimi dodici mesi i prezzi delle materie prime, espressi in dollari, sono aumentati di circa il 40 per cento e tali impulsi non hanno dato luogo a una ondata inflazionistica solo perchè, contemporaneamente, il prezzo del petrolio, il cui peso sul commercio mondiale è maggiore di tutti gli altri beni primari messi assieme, è sceso di poco meno del 30 per cento;

3) pertanto è estremamente incerto e poco prudente assumere che gli elementi negativi, già presenti, non possano prendere il sopravvento e determinare il rinfocolarsi dell'inflazione sui mercati internazionali, e desta pure qualche perplessità la previsione che quello che risulta già il più lungo ciclo espansivo dell'economia mondiale a partire dalla seconda guerra mondiale si prolunghi per altri cinque anni;

4) relativamente all'andamento tendenziale, anche assumendo il quadro macroeconomico più favorevole, la dinamica spontanea della finanza pubblica è destinata a deteriorarsi non esistendo meccanismi spontanei di correzione delle tendenze negative in atto (il rapporto debito/PIL passerebbe dal 98 per cento al 120 per cento);

5) relativamente all'obiettivo programmatico del Governo, per quanto rilevante, esso è comunque minimale: la stabilizzazione, nell'arco di un quinquennio, del rapporto debito/PIL su un livello del 106 per cento si potrebbe spiegare solo in un'economia bellica e, infatti, fu toccato nel nostro paese, in questo secolo, solo nel corso dell'ultimo conflitto mondiale; una situazione dalla quale fu relativamente agevole uscire allora – grazie alla ripresa produttiva e all'inflazione postbellica – ma alquanto precaria per un paese che si accinge a liberalizzare i movimenti di capitale e a integrarsi finanziariamente con economie che non presentano, nel campo della finanza pubblica, le disfunzioni che ci connotano in termini così negativi;

considerato che il documento di programmazione economico-finanziaria non risponde ai requisiti previsti dall'articolo 3, lettera *d*), della legge finanziaria 1988, nella misura in cui non specifica le politiche settoriali di intervento con riguardo ai contenuti, ai tempi e agli effetti finanziari, salvo una serie di approfondimenti nel comparto della previdenza, peraltro privi anch'essi dell'indicazione dei tempi e degli effetti finanziari delle misure ipotizzate;

considerato inoltre, prescindendo dalle riserve avanzate sul quadro macroeconomico, che un piano di rientro per essere realizzabile deve risultare anzitutto credibile, ma che tale credibilità, allo stato attuale, è assente per un insieme di cause:

a) la storica inattendibilità delle previsioni formulate dal Governo in materia di fabbisogno; inattendibilità dovuta alla mancanza di controllo della evoluzione della finanza pubblica soprattutto nei grandi comparti affidati a soggetti decentrati (sanità, previdenza, finanza regionale e locale, ecc.) dove vanno sistematicamente a crearsi *deficit* sommersi;

b) il conseguente sistematico fallimento in ogni esercizio (sia pure con alcune differenze significative nei vari anni) degli obiettivi di fabbisogno prefissati, con la ricorrente adozione di misure tampone volte solo ad evitare che il fabbisogno si situi a livelli addirittura superiori a quello inizialmente individuato come tendenziale; cosicchè, ad esempio, nel 1987 il fabbisogno è risultato superiore di 14.000 miliardi e nel 1988 le ultime previsioni, in particolare per la sanità, fanno seriamente dubitare che, nonostante le ennesime misure tampone, il fabbisogno non superi il nuovo traguardo del Governo di 115.000 miliardi, già superiore di 15.000 miliardi all'obiettivo inizialmente assunto;

c) il comportamento estremamente contraddittorio tenuto dal Governo per quanto riguarda la gestione del contratto sulla scuola, che contrasta nettamente con gli obiettivi e le regole del piano stesso, e che avrà conseguenze, ben difficilmente evitabili, sugli altri comparti del pubblico impiego e del settore privato;

d) la rinnovata competizione di potere tra i partiti per la ricerca del consenso elettorale, che lascia fortemente dubitare che essi sappiano e possano rinunciare a sovrapporre i loro interessi di egemonia e di potere sul governo del paese, perpetuando ed accrescendo la connotazione corporativa e assistenziale del nostro sistema e scaricandone ancora una volta i costi sulla finanza pubblica;

e) la conseguente diffusa valutazione che il Governo, pur presieduto dal segretario del partito di maggioranza relativo, non abbia comunque la forza politica per realizzare un programma che - sia per i provvedimenti più urgenti di contenimento del disavanzo, sia per quelli di riforma strutturale atti a incidere durevolmente sulle cause endogene del dissesto della finanza pubblica - chiami a sopportare i sacrifici necessari, per altro sostenibili, i settori più forti e tutelati della società;

f) i limiti della riforma delle norme di contabilità attualmente in discussione presso le Camere e la ricorrente elusione da parte delle forze politiche del dettato costituzionale riguardante la adeguata quantificazione e la corretta copertura delle leggi recanti nuove spese e minori entrate;

g) la già ricordata estrema indeterminatezza del piano per quanto riguarda i contenuti, i tempi e gli effetti finanziari degli interventi necessari per conseguire gli obiettivi assunti;

h) la mancanza di un segnale e di una iniziativa forte e appropriata capace di indicare, senza mezzi termini, che Governo e Parlamento intendono imboccare decisamente la strada del risanamento della finanza pubblica;

considerato che la credibilità del piano deve trovare un riscontro oggettivo nell'atteggiamento del mercato; atteggiamento che conferma la mancanza di fiducia del pubblico nella manovra di risanamento, come si ricava dai seguenti elementi:

1) la scarsa domanda di titoli a medio e lungo termine, da ultimo attestata dall'insuccesso del collocamento di BTP e CCT di inizio luglio, nonostante il rialzo dei rendimenti da parte del Tesoro;

2) l'ulteriore aumento dei tassi verificatosi nel mese di luglio, in parte favorito dai ripetuti interventi di mercato aperto della Banca centrale, dettati dalla necessità di riassorbire la liquidità messa in circolo dal Tesoro;

3) il fatto che tale lievitazione dei rendimenti, lungi dal favorire il finanziamento non in base monetaria del fabbisogno pubblico, ha innescato aspettative di ulteriore crescita dei tassi di interesse, destinate a ripercuotersi negativamente sulla domanda dei titoli;

considerato, dunque, che la strada di fatto intrapresa appare opposta ad un'azione di risanamento, cioè una strada che non fa altro che perpetuare l'equivoco di fondo che a lungo ha caratterizzato la gestione della nostra economia: cioè l'accoppiarsi di una politica fiscale espansiva (perchè tale va considerato un fabbisogno superiore del 10 per cento del PIL) e, di conseguenza, una politica monetaria restrittiva che, comportando un aumento dei tassi di interesse, peggiora lo stato delle finanze pubbliche;

considerato che al fine di ribaltare questa situazione e di riportare sotto controllo il *deficit* pubblico, ridando elasticità alla politica fiscale e a quella monetaria, occorre una strategia di intervento atta a incidere durevolmente e in maniera significativa sulla dinamica del disavanzo;

considerato che nel contesto di uno sviluppo dell'attività produttiva

più dinamico di quanto previsto in sede di relazione previsionale e programmatica dell'anno passato e di approvazione della legge finanziaria per il 1988, si stanno innescando fenomeni di finanziarizzazione dell'economia, accompagnati da una crescita esuberante degli impieghi bancari;

considerato che in tale quadro non si pone il problema di fornire ulteriori impulsi all'economia, dai quali non scaturirebbero aumenti del PIL e dell'occupazione, bensì quello di evitare che, in assenza di misure fiscali adeguate, la politica monetaria sia costretta ad assumere un indirizzo restrittivo, destinato a ripercuotersi negativamente – esso sì – sullo sviluppo produttivo del paese;

considerato che una politica di bilancio rispondente a questi fini deve contemplare due stadi:

a) un primo rappresentato da una manovra d'impatto non solo resa possibile ma anzi sollecitata dall'andamento congiunturale dell'economia e dalla necessità di riportare sotto controllo la dinamica degli aggregati monetari;

b) il secondo stadio, da intraprendere subito, con grande determinazione e volontà politica, deve riguardare gli interventi di maggior respiro destinati a incidere sulla dinamica del disavanzo: da un lato, un grande piano per la lotta all'evasione fiscale, per la riduzione delle aree di erosione ed elusione dell'imposta, riformando il sistema tributario in modo da ripartire più equamente il carico fiscale; dall'altro, l'eliminazione delle spese superflue e degli sprechi, riqualificando la spesa in senso produttivo soprattutto nel vastissimo settore dei servizi e della sanità,

impegna il Governo

ad attenersi agli indirizzi di politica economico-finanziaria esposti nelle premesse e, più specificatamente, ai seguenti:

sul piano internazionale adoperarsi per spezzare la politica di chiusura in se stessa dell'economia dei paesi industrializzati, che mentre da una parte ha determinato una superfetazione finanziaria dell'economia capitalistica, che non riesce ad ampliare le proprie basi produttive, dall'altra ha prodotto una accentuazione della depressione e del sottosviluppo di gran parte del terzo e quarto mondo. Sconfitte per il momento le proposte radicali di una politica di intervento straordinario italiano ed europeo per vincere lo sterminio per fame e il sottosviluppo, i fatti dimostrano che diventa sempre più urgente porsi il problema dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo e pensare ad una sorta di «Piano Marshall» dei paesi occidentali per riprendere la politica di sviluppo di tanti paesi del terzo e quarto mondo, tenendo conto in primo luogo delle esigenze primarie delle popolazioni; adoperarsi in tutte le sedi internazionali e comunitarie per concepire e realizzare prioritariamente politiche che, spezzando il divario tra scienza e politica, siano capaci di governare l'impatto e le conseguenze dell'applicazione delle nuove tecnologie e di affrontare le cause delle grandi questioni epocali che rischiano di mettere in crisi lo stesso equilibrio del pianeta e le possibilità stesse della sua sopravvivenza, quali la desertificazione dell'Africa, la deforestazione dell'Europa e delle Americhe, il buco nella fascia di ozono, l'effetto serra, il nascere di megalopoli gigantesche, le nuove forme di grandi criminalità che accrescono a dismisura i loro profitti attraverso il mercato clandestino della droga.

Per quanto riguarda il comparto dell'entrata:

ad assumere iniziative per riformare il sistema tributario in modo da

realizzare l'obiettivo del riequilibrio tra imposizione diretta e indiretta e, all'interno della prima, quello del riequilibrio del carico fiscale che grava oggi in modo quasi vessatorio sul lavoro dipendente;

a realizzare conseguentemente un grande piano per combattere l'evasione fiscale, per ridurre le zone di erosione ed elusione dell'imposta, per rivedere quella serie ormai incontrollata di agevolazioni, sgravi, detrazioni, esenzioni che costituiscono l'altra faccia nascosta dell'assistenzialismo e per eliminare il fenomeno del *fiscal drag*;

a potenziare e qualificare l'amministrazione finanziaria, riorganizzando gli strumenti conoscitivi dell'anagrafe tributaria, incentivando la professionalità degli addetti e razionalizzando l'impiego nei diversi comparti;

ad aggiornare e riformare il catasto;

a smilitarizzare e qualificare la guardia di finanza;

relativamente alla revisione delle aliquote IVA, considerando:

1) la necessità di porvi mano in conseguenza dell'appartenenza alla CEE;

2) i continui rinvii da un Governo all'altro, con la motivazione che essa comporterebbe un aumento del tasso di inflazione;

3) la validità in ogni circostanza di tale ultima proposizione e l'opportunità e la prudenza di adottare i relativi provvedimenti in una situazione di stabilità del tasso di inflazione sul fronte sia esterno che interno (quale quella che si riscontra al momento);

4) la necessità di una manovra di impatto sollecitata dall'andamento congiunturale dell'economia e dalla necessità di riportare sotto controllo la dinamica degli aggregati monetari, come esaminato nella premessa;

ad intraprendere la revisione delle aliquote IVA, accompagnandola da misure di contenimento e di controllo dei prezzi che ne riducano l'impatto inflazionistico, misure che possono esplicare la loro efficacia in presenza di un contesto internazionale favorevole.

Nel comparto della spesa:

a ridurre drasticamente un assistenzialismo paraeconomico e parasociale, che diffonde contributi a pioggia praticamente incontrollati su ogni parte del territorio e su una miriade di beneficiari;

a riportare sotto controllo l'intero processo della spesa pubblica, da una parte, chiudendo le falle e le voragini finanziarie che sottraggono in pratica ad ogni filtro e ad ogni vaglio parlamentare e contabile settori sempre più ampi della finanza pubblica, come ad esempio le spese crescenti per la protezione civile; dall'altra, riqualificando la spesa in senso produttivo nel vastissimo campo dei servizi pubblici e della sanità;

a correggere i sacrifici temporanei che i diversi settori e le diverse classi della società devono essere chiamati a sopportare per il risanamento della finanza pubblica, con interventi assistenziali estremamente selettivi nei confronti dei settori più poveri e meno tutelati della popolazione, in particolare garantendo loro il minimo vitale;

ad assumere iniziative per realizzare la riforma pensionistica separando l'assistenza dalla previdenza e perseguendo il riequilibrio tra contribuzioni ed erogazioni attraverso la considerazione dell'intero arco della vita lavorativa e dell'intera gamma di redditi da lavoro comunque prodotti, in modo da realizzare un sistema più equo e razionale, capace di favorire – per quanto riguarda i riflessi sul mercato del lavoro e della occupazione – la

mobilità, la diffusione del lavoro *part-time*, e forme di attività miste, e tale altresì da disincentivare l'evasione contributiva;

a ridurre le misure di fiscalizzazione degli oneri sociali;

ad eliminare gli ingenti sprechi e qualificare la spesa sanitaria, in particolare: coordinare l'assistenza pubblica e quella privata al fine di ridurre la sovrapposizione dell'offerta sanitaria che produce aumento della spesa pubblica e dei consumi individuali; razionalizzare l'utilizzazione delle oltre seicentomila persone che attualmente operano nel settore pubblico; ridurre l'enorme numero dei farmaci prescrivibili a carico del Servizio sanitario nazionale; istituire osservatori farmacologici per contenere la spesa farmaceutica anche attraverso il monitoraggio delle prescrizioni e un'adeguata informazione medico-scientifica; esercitare i poteri ispettivi e di controllo al fine di verificare le convenzioni, gli appalti e i contratti che, a diverso titolo, le USL stipulano con ditte e aziende private;

ad eliminare i contributi e le sovvenzioni ad enti e associazioni che non siano rispondenti a finalità di sviluppo economico, con risparmio ipotizzabile di 2.000 miliardi secondo le valutazioni della Corte dei conti;

ad attuare una politica di bilancio capace di dare una risposta alla volontà riformatrice espressa da quasi 22 milioni di elettori nei *referendum* dell'8 e 9 novembre scorso, in materia di giustizia, energia e tutela dell'ambiente;

ad accrescere, pertanto, gli stanziamenti per la giustizia, con effettiva volontà e capacità di spesa, realizzando un grande piano volto, in particolare, a:

a) approntare le strutture per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale;

b) emanare il nuovo codice di procedura civile;

c) riformare il processo amministrativo;

d) installare e far funzionare il sistema informatico;

e) garantire il gratuito patrocinio ai non abbienti;

f) riparare l'ingiusta detenzione, i danni derivanti da errore giudiziario e quelli per responsabilità civile dello Stato e del magistrato;

g) realizzare la riforma del Corpo degli agenti di custodia e i provvedimenti per il personale civile penitenziario;

h) istituire il giudice di pace;

i) riformare il sistema di giustizia minorile;

l) assicurare il servizio sanitario ai detenuti e gli interventi per i detenuti tossicodipendenti;

m) incentivare il lavoro penitenziario;

n) realizzare i provvedimenti per il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie;

o) mettere in atto strumenti per il controllo dell'osservanza delle disposizioni contenute negli accordi internazionali in tema di diritti umani all'interno e all'esterno del paese;

a realizzare un piano energetico nazionale basandolo sull'uso più efficiente e appropriato dell'energia elettrica, sull'introduzione delle fonti rinnovabili, sullo sviluppo della cogenerazione e sul ripotenziamento delle centrali esistenti ed escludendo la costruzione di megacentrali a carbone;

Per quanto riguarda la difesa:

a convocare una «Conferenza sulla politica di difesa e sicurezza» che costituisca la base per una completa revisione – alla quale potrà

successivamente concorrere uno specifico dibattito parlamentare d'indirizzo – della politica sin qui seguita dal Governo che, per le contraddizioni e le inadeguatezze che la caratterizzano (nell'approvvigionamento dei mezzi, nella mancata standardizzazione a livello comunitario, nell'eccessivo numero di militari impiegati, nella dislocazione delle forze e negli indirizzi operativi) ha prodotto vasti sprechi ed un costo crescente ed inaccettabile per il bilancio dello Stato;

a non superare in alcun caso l'impegno assunto dal nostro Governo in sede NATO sin dal 1978 di un incremento annuo reale delle spese militari pari al 3 per cento;

a rendere effettivamente leggibile sotto il profilo sia politico che contabile lo stato di previsione del Ministero della difesa, attraverso l'adozione di una nuova struttura del bilancio, e comunque attraverso la standardizzazione dei criteri nazionali con quelli adottati in sede NATO;

a favorire una progressiva integrazione della ricerca, sviluppo e acquisizione di sistemi d'arma e componenti prioritariamente in collaborazione con i paesi alleati della Comunità europea.

Per quanto riguarda la politica di «cooperazione allo sviluppo»:

a rispettare rigorosamente le priorità stabilite nella legge n. 49 del 1987 e finora largamente disattese attraverso una fallimentare dispersione degli interventi circa la politica di cooperazione allo sviluppo: ovvero il soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo la salvaguardia delle vite umane, l'autosufficienza alimentare, la valorizzazione delle risorse umane, la conservazione del patrimonio ambientale attraverso l'attuazione di programmi plurisettoriali e secondo criteri di concentrazione geografica;

a non autorizzare alcun impegno di spesa nella cooperazione allo sviluppo, esclusi gli interventi di comprovata emergenza:

1) se i relativi progetti e la connessa documentazione non saranno resi pubblici e disponibili attraverso la «Banca dati» di cui all'articolo 36 della legge n. 49 del 1987 o, subordinatamente, attraverso l'effettivo accesso alle informazioni di cui al comma 4 dello stesso articolo; e ciò con specifico riferimento non solo ai programmi e protocolli approvati, ma anche ai verbali del comitato direzionale, del comitato consultivo e dei suoi gruppi di lavoro, comprensivi dei rilievi presentati, nonchè ai verbali del CICS e delle commissioni miste;

2) se non saranno costituite le strutture previste dalla legge per la sua attuazione: unità tecnica centrale e unità tecniche nei paesi in via di sviluppo;

3) se non sarà fornita dettagliata ed esauriente relazione al Parlamento sugli indirizzi generali e sulle singole scelte, area per area, della cooperazione italiana negli anni 1987 e 1988, incluse le relazioni finali del FAI, mai trasmesse al Parlamento;

ad introdurre, attraverso il regolamento di attuazione della legge n. 49 del 1987 – non ancora emanato benchè dovesse entrare in vigore nell'aprile 1987 – criteri di valutazione consuntiva sulla base dei quali trasmettere annualmente al Parlamento una relazione circa l'impatto e i risultati di ogni singolo progetto deliberato o realizzato.

9.DOC. LXXXIV, n.1.3 SPADACCIA, CORLEONE, STRIK LIEVERS, BOATO

Il senatore Spadaccia ha facoltà di parlare.

* SPADACCIA. Signor Presidente, intervengo solo per svolgere alcune essenziali considerazioni, avendo affidato le nostre valutazioni sulla situazione economica e sul documento del Governo ad un ordine del giorno abbastanza ampio, che riassume i nostri orientamenti e le nostre proposte, oltre alle nostre valutazioni e giudizi.

Ricordo che nella discussione sulla finanziaria di quest'anno il Ministro del tesoro, sdrammatizzando e anche smitizzando il ritualismo che accompagna sempre i dibattiti sui documenti finanziari e di bilancio, affermò che la politica economica si attua per 365 giorni e che occorrerebbe una costante attenzione non soltanto del Governo e degli operatori, ma anche del Parlamento durante tutto l'arco dell'esercizio finanziario. Questo è indiscutibilmente vero, a patto però che, nei momenti in cui il Governo deve assumere delle decisioni, esse siano prese nei tempi reali davvero indispensabili ad orientare poi i comportamenti dell'amministrazione e degli operatori in maniera coerente. Voglio dire che, se non occorre mitizzare un momento determinato in una singola decisione, perchè occorre avere presente il coordinamento di tutto il processo decisionale a tutti i livelli, è anche vero però il contrario, cioè che i ritardi, le indecisioni, le contraddittorietà nei singoli momenti decisionali rischiano di rendere non credibile, farraginoso, incerto, tutto il processo decisionale, tutto il complesso *iter* procedimentale che deve guidare e orientare una difficile e complessa politica economica, soprattutto in un paese come il nostro, con i problemi che abbiamo.

Questo per dire che avevamo inteso offrire un aiuto sincero al Ministro del tesoro con la richiesta di sospensiva presentata dal Gruppo comunista che, per quanto ci riguarda, non consideravamo un *escamotage* per drammatizzare una stanca discussione di luglio, ma frutto del desiderio, di fronte ad una situazione, che lo stesso Ministro del tesoro ha dovuto denunciare, di scollamento interno al Governo e alla maggioranza, di risolvere i suddetti problemi in modi e in tempi più adeguati. Se non abbiamo mal letto la stampa e se i giornali non hanno riportato polemiche pretestuose, ma non ne abbiamo visto le smentite, dobbiamo attualmente ritenere non omogenea la situazione interna al Governo e, sotto molti aspetti, alla maggioranza. Il Ministro del tesoro questa volta non ha ritenuto di dover accogliere un tale aiuto e la maggioranza s'è arroccata sull'esigenza di procedere in questo dibattito e concluderlo rapidamente.

Tuttavia i problemi che abbiamo denunciato rimangono e do atto al Presidente della Commissione bilancio di non aver voluto qui al Senato ovattarli, nasconderli, perchè, estendendo, per la prima volta nella storia e nella prassi della Commissione bilancio, ai Ministri di spesa le audizioni preparatorie del dibattito sul documento di programmazione economico-finanziaria, ha reso ancora più evidente e, in qualche misura, ha ufficializzato, al di là delle stesse polemiche giornalistiche, lo scollamento tra Ministro del tesoro e Ministro delle finanze da una parte e poi anche tra i Ministri economici, quelli che hanno la responsabilità dell'economia, e i Ministri che hanno la responsabilità delle spese settoriali. Però a questo punto ai gravissimi problemi che il documento di programmazione economico-finanziaria e la relazione del presidente Andreatta ci indicano se ne aggiunge un altro che non possiamo fingere di ignorare. Non possiamo fingere di ignorare che i problemi di politica fiscale sono tuttora aperti, che il documento di programmazione economico-finanziaria ci comunica una

variazione notevole. Nei precedenti documenti, fino all'ultima legge finanziaria, noi avevamo avuto un quadro della volontà politica diretta a mantenere invariata la posizione fiscale, mentre oggi sappiamo che il Governo De Mita (e, per quanto riguarda la politica economica, mi permetterei di nominare anche il ministro Amato, quindi in realtà il Governo De Mita-Amato) ritiene invece che bisogna variare la pressione fiscale, aumentandola fortemente. Non è indifferente sapere se si riuscirà davvero ad aumentarla e in quale direzione, ma chi pagherà il costo di questa variazione della pressione fiscale?

Perchè pongo l'accento su questi aspetti più propriamente politici e contingenti? Il fatto è che io intravvedo un pericolo molto italiano, cioè, in seguito a questo grande scontro fra i Ministri economici, fra i Ministri economici e i Ministri della spesa, tutti quanti si assesteranno in difesa delle rispettive responsabilità e si metteranno con le spalle al muro dicendo: io ve l'avevo detto, è colpa vostra, io l'avevo recepito, ma a mia volta devo governare il mio dicastero. Ognuno può affermare di averlo detto, ma il Governo nel suo complesso non ha scelto fra l'uno e l'altro, non ha scelto fra gli uni e gli altri e non ha deciso.

Se le cose stanno in questo modo, se si può parlare semplicemente di ritardo, questo può diventare un qualcosa di cronico, cioè la scelta di convivere con una serie di decisioni contraddittorie che finiscono per aggravare la situazione. E questa situazione è grave; a tal proposito devo esporre e denunciare con molta franchezza due osservazioni che mi preoccupano, una delle quali si trova all'inizio della mozione che abbiamo presentato alla Camera dei deputati e nell'ordine del giorno presentato al Senato.

Per quanto riguarda la prima osservazione, devo dire che vi è un quadro ottimistico sulla situazione economica internazionale. Certo, questo quadro ottimistico ha un qualche elemento di fondamento nel breve periodo, ma noi dobbiamo tener presente che abbiamo dietro le spalle una delle più lunghe fasi espansive dell'economia internazionale che si siano mai avute dal dopoguerra ad oggi. Ora cominciano a verificarsi alcuni cambiamenti anche per effetto del mutamento di politica dei maggiori soggetti, espressione della politica economica internazionale perchè negli altri paesi, quando si cambiano le politiche, di conseguenza si cambia anche l'economia; solo da noi succede che possiamo cambiare le politiche negli ordini del giorno, nelle mozioni e perfino nei documenti del Governo dichiariamo di cambiarle, ma poi l'economia continua ad andare per la sua strada.

Nell'economia internazionale ciò non accade e allora registriamo che il dollaro si sta riprendendo perchè le politiche degli Stati Uniti d'America stanno producendo i loro effetti che portano ad un aumento della quotazione del dollaro.

Nel breve periodo questo a noi va bene, perchè l'aumento della quotazione del dollaro riequilibra una situazione per noi svantaggiosa con il marco, ma, in prospettiva, se le nostre politiche interne non avranno efficacia almeno pari a quella delle politiche poste in essere negli Stati Uniti d'America, rischiamo di trovarci in una situazione svantaggiata nel medio e nel lungo periodo.

Inoltre, a fronte di una ulteriore diminuzione del prezzo del petrolio, dobbiamo registrare un aumento del 40 per cento delle materie prime. Anche in questo caso, probabilmente la tregua o la pace sperabile fra Iran e

Iraq non ci autorizza a ritenere che nel medio periodo avremo prezzi del petrolio analoghi a quelli registrati in quest'ultimo periodo, che hanno contenuto l'effetto, per noi negativo, dell'aumento delle altre materie prime. Questo è il primo elemento di grande preoccupazione.

Il secondo elemento di preoccupazione risiede in quanto ho letto nell'intervento del senatore Carli svolto nella seduta dell'altro giorno, volutamente in una sede impropria, cioè durante la discussione della riforma della legge n. 468, perchè il senatore Carli, che evidentemente non dimentica di essere stato per un lungo periodo di tempo Governatore della Banca d'Italia, anche in una sede così ovattata, al riparo dalle attenzioni della stampa e dell'opinione pubblica (il Senato della Repubblica, molto spesso, grazie ai colleghi della stampa, viene considerato una istituzione quasi clandestina), si preoccupa di trasmettere all'opinione pubblica, agli operatori e ai risparmiatori elementi inquietanti che peraltro conosciamo tutti (il Ministro del tesoro non ce li nasconde); la platea dei risparmatori è avvertita della situazione economica del paese. La vecchia idea di un parco buoi che può essere portato in un recinto, dopodichè si chiude il recinto per tosarlo, non regge perchè i risparmiatori stanno con quattro dita nel recinto e con tutto il resto del corpo pronti a scappare, ricordando – hanno memoria da elefante – le «fregature» che hanno ricevuto. Le hanno ricevute innanzitutto da se stessi; è una borghesia che così abbiamo abituato. Questo è l'altro risvolto della situazione. Del resto state finanziando le vostre clientele.

Insomma il senatore Carli ci ha detto che, quando parliamo del ricorso al mercato finanziario, usiamo un eufemismo, diciamo una bugia, perchè siamo nei limiti del mercato monetario puro e semplice. E allora, da una parte, ci basiamo su un ottimismo forse un pò enfatizzato – sarò stimolante, la ringrazio per i complimenti senatore Cortese, ma cerco di guardare la verità – e, dall'altra, abbiamo una massa di risparmiatori che non ha assolutamente fiducia nei confronti dello Stato e che mostra di essere molto più avvertita di quanto questi documenti non dicano della imminente possibilità teorica (ma tutte le imminenti possibilità teoriche hanno il difetto di poter diventare pratiche, di potersi realizzare in effetti) di una soluzione traumatica; non per un lontano futuro, ma anche per un futuro imminente.

Si possono anche fare piani di rientro, ma questi piani hanno bisogno di diversa volontà politica, di diversa consapevolezza, altrimenti sono falsi piani di rientro ed ogni sei mesi registreremo non solo che non rientriamo, ma anche che continuiamo ad uscire. E questi falsi piani di rientro, che in realtà saranno piani di uscita dal rientro faranno sì che aumenti sempre più la cifra dell'indebitamento di cui peraltro nessuno parla. Parliamo sempre di risanamento della finanza pubblica, ma dobbiamo parlare dell'entità dell'indebitamento pubblico: se parliamo della punta dell'*iceberg* dimenticando cosa vi è sotto, cioè la massa dell'indebitamento pubblico, facciamo un'opera che non è di verità.

Questi falsi piani di rientro comportano di fatto una scelta sottaciuta, occulta, se volete inconscia, che abbiamo il dovere di rendere conscia. Non elaborare piani di rientro che siano veramente tali e che quindi mettano in luce la reale volontà politica, la capacità di intervento rispetto al paese, la capacità di far pagare al paese dei costi e di scegliere chi deve pagarne di più o di meno, comporta la scelta occulta, inconscia, ma che a questo punto bisogna rendere consapevole, di soluzioni traumatiche della situazione economica.

Le scelte possono essere due, non ne abbiamo un'infinità a disposizione. I piani di rientro non possono continuare ad essere le «buffonate» del piano presentato da Goria e – mi consenta, signor Ministro – la scarsa credibilità, da questo punto di vista, del piano di rientro presentato dal Governo De Mita. A tale proposito, devo dire che comprendo benissimo che lei, ministro Amato, non abbia voluto apporre la propria firma al documento, ma lo abbia fatto firmare dal Presidente del Consiglio. Penso che abbia fatto bene, dato che si tratta di un atto collegiale del Governo; ha fatto bene, a patto che non si tratti di un modo per coprirsi le spalle, per poter dire in seguito che non è stata colpa del Ministro del tesoro o del suo partito, ma degli altri. Conosco il ministro Amato e quindi sono sicuro che questa non è la sua intenzione; spero però non sia intenzione di nessun'altro, nè del suo nè degli altri partiti, perchè sulla pelle del paese non si deve giocare.

Le due prospettive traumatiche cui facevo riferimento poco fa sono, da un lato, un nuovo processo inflazionistico, che rischia di essere questa volta di tipo sudamericano, dall'altro, un consolidamento del debito.

Alla luce della situazione che il Governo e la maggioranza ci presentano, ho voluto, contrariamente alle mie abitudini, alzare il tono di un dibattito che mi sembrava avere la pressione un po' bassa – forse perché ci troviamo qui di prima mattina in un caldo giorno della fine di luglio – per evidenziare l'esistenza di uno scollamento all'interno del Governo e della maggioranza, uno scollamento tra i Ministri economici e tra questi e quelli di spesa. Poi potremo entrare nel merito dei provvedimenti.

Devo dare atto al senatore Andreatta di averci parlato con la sua solita franchezza, con la quale comunque almeno ci ha proposto una linea con cui ci possiamo confrontare. In essa riscontro molta fiducia nei processi di liberalizzazione e di privatizzazione. Se si vuole evitare l'adozione di questa linea, a maggior ragione bisogna proporne altre che, non affidandosi a processi di privatizzazione, hanno bisogno di governi forti dell'economia, perché vanno controcorrente; ma, del resto, anche la linea proposta dal senatore Andreatta va controcorrente.

Concludo dicendo che sono d'accordo con il senatore Andreatta su tutta una serie di sue affermazioni, che vanno però verificate nel merito. Viviamo infatti un un paese di grandi contraddizioni. Tanto per citare un esempio, possiamo fare a meno di un moderno sistema ferroviario? Possiamo davvero affidarci eternamente al sistema autostradale ed al trasporto su ruota? Possiamo continuare a fare a meno di linee ferroviarie trasversali dalla costa tirrenica a quella adriatica? Possiamo affidarci ad un aumento indiscriminato del trasporto aereo? Infatti, anche questa mi sembra un'ipotesi folle, dato che si arriverà a situazioni di saturazione tali da rendere ingovernabile il trasporto aereo. Dobbiamo cominciare a porci questi problemi e quindi bisognerà aumentare i prezzi e ridurre la possibilità di viaggiare indiscriminatamente, ad altissime velocità o con il trasporto aereo. Non dico che dovremo affrontare domani problemi del genere, ma una società seria, che vede le megalopoli aumentare ai livelli che conosciamo, deve cominciare a porsi tali questioni, anche a livello internazionale, dato che si tratta di settori nei quali scontiamo crisi più vaste.

Mi fermo, perché non voglio anch'io entrare nel libro dei sogni, essendo invece partito da una realtà di profonda inadeguatezza del documento governativo. Non dico che il nostro documento sia più adeguato degli altri, ma certamente, essendo una forza di minoranza che ha meno insediamenti sociali e di potere, siamo più allenati a ricercare, attraverso l'analisi, alcuni

elementi di verità che si tende ad occultare. Con questo spero di aver motivato anche l'innalzamento del tono del mio intervento precedente, che certamente era dovuto alla necessità di vincere la pressione bassa della prima mattina. (*Applausi dalla sinistra e del senatore Andreatta*).

Presidenza del vice presidente LAMA

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cavazzuti, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo in data 30 maggio 1988:

apprezzata l'impostazione per cui al risanamento della finanza pubblica debba concorrere sia una efficace politica dei redditi, che assuma come obiettivo la stabilità monetaria, sia una molteplicità di interventi tesi a garantire la stabilità del cambio e la discesa dei tassi di interesse reali;

apprezzato anche che il raggiungimento dell'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra *stock* del debito pubblico e prodotto interno lordo deve essere perseguito su di un orizzonte di medio periodo (entro la fine del 1992) tramite un innalzamento della pressione fiscale (per adeguare l'Italia ai paesi con economia similare) superiore alla riduzione della spesa pubblica al netto dei pagamenti per interessi passivi;

constatato, tuttavia, che i traguardi prefissati per i grandi aggregati della finanza pubblica rischiano di risultare inconsistenti sia a causa delle scelte fin d'ora assunte o delineate dal Governo nei confronti della spesa sia a causa dell'incertezza e della insufficienza strumentale quanto a realizzazione del previsto aumento della pressione fiscale;

rilevato, in particolare, che il modello ipotizzato di politica dei redditi nel quinquennio risulta già pregiudicato dai primi esiti della contrattazione collettiva nel settore pubblico;

rilevato, altresì, che il contenimento della spesa per trasferimenti di natura previdenziale, sanitaria e assistenziale nonchè per quelli agli enti locali appare affidata a ipotesi di provvedimenti straordinari fuori da ogni organico disegno di riforma,

ed inoltre:

a) che il Governo non indica nè le indispensabili misure dirette a garantire il recupero di efficienza ed efficacia da parte della pubblica amministrazione e dell'intervento pubblico in genere, nè i criteri di contenimento delle uscite per i principali dicasteri di spesa;

b) che conseguentemente gli obiettivi prefigurati nel documento – che si sostanziano nell'azzeramento del disavanzo al netto di interessi entro il 1992 e quindi nella stabilizzazione al 1992 del rapporto debito/PIL – appaiono non solo non garantiti, ma minacciati da sostanziali fattori di incertezza;

c) considerato che tali obiettivi si presentano sì come indifferibili, ma nello stesso tempo possono essere perseguiti con esiti ben diversi sotto il profilo dell'occupazione e dello sviluppo a seconda delle politiche che verranno adottate,

impegna il Governo:

1) ad adottare immediatamente una nuova politica tributaria che si muova principalmente lungo le seguenti direttrici: *a*) ampliamento della base imponibile delle imposte dirette a carico delle famiglie e delle imprese rivedendo drasticamente ogni forma di erosione della base imponibile, di esclusione dalla tassazione personale e di detrazione dell'imposta; *b*) riduzione del numero delle aliquote legali delle imposte dirette e semplificazione delle detrazioni e delle deduzioni; *c*) tassazione della ricchezza reale e finanziaria con sistemi cedolari e con modesta aliquota proporzionale; *d*) riduzione dei contributi sociali a carico delle imprese la cui copertura deve essere ricercata tramite una nuova imposta commisurata al valore aggiunto lordo di impresa; *e*) adeguamento delle aliquote dell'IVA alle direttive comunitarie; *f*) tendenziale rinuncia a ricorrere allo strumento fiscale per fini di incentivi che si risolvono nella negazione di ogni neutralità e trasparenza del sistema tributario; *g*) riforma della finanza locale introducendo una reale autonomia impositiva la cui base imponibile dovrebbe essere costituita dalla ricchezza reale di famiglie ed imprese;

2) ad assumere le iniziative legislative e le misure amministrative necessarie per ridare efficienza ed efficacia all'azione dello Stato e delle amministrazioni ed enti che allo Stato fanno capo, e ad attivare tutti gli strumenti di controllo utili per contribuire al conseguimento di questi fini, comprese la trasformazione in senso privatistico del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e la valorizzazione della responsabilità gestionale dei dirigenti (anche mediante la rilevanza esterna della loro «firma») nel quadro di una precisa distinzione tra funzioni degli organi di direzione politico-amministrativa e degli organi gestionali;

3) a proporre con urgenza tutte le misure a carattere legislativo adatte a garantire il recupero di programmabilità, trasparenza ed effettivo controllo sui meccanismi della spesa sia di parte corrente, sia di conto capitale;

4) ad accelerare in questo quadro la definizione di provvedimenti intesi a: *a*) ridurre la vulnerabilità del paese sul versante dei costi energetici con evidenti riflessi sul sistema produttivo e sulla finanza pubblica; *b*) riqualificare la spesa per la pubblica istruzione soprattutto attraverso forme di autonomia anche finanziaria delle Università e degli istituti di scuola media superiore e mediante la ricerca di mobilità e di riqualificazione professionale del personale della scuola di ogni ordine e grado ed a quest'ultima commisurando le retribuzioni contrattuali; *c*) riformare la politica di garanzia del reddito a favore di soggetti bisognosi e, tenendo conto anche delle innovazioni così introdotte, a rivedere organicamente la politica della previdenza sociale, della sanità, del diritto allo studio;

5) a rivedere, attraverso idonee misure di coordinamento, le linee direttrici della spesa per investimenti, riqualificandone gli esiti prima di tutto rispetto all'obiettivo cruciale dello sviluppo di un sistema produttivo competitivo nel Mezzogiorno, nonchè in termini di potenziamento dell'attrezzatura del territorio e di miglioramento e risanamento delle condizioni

ambientali nonchè di riorganizzazione e sviluppo dei grandi sistemi infrastrutturali e dei servizi a rete;

6) ad assumere le misure indispensabili per rilanciare il ruolo propulsivo degli enti a partecipazione statale, vincolando ogni futuro apporto ai loro fondi di dotazione ad obiettivi qualificati di sviluppo industriale e di efficienza dei servizi,

ed impegna contemporaneamente il Governo:

ad ispirare a questi obiettivi sia i provvedimenti di manovra economico-finanziaria che si renderanno necessari per il 1988, sia l'impostazione del bilancio pluriennale nella versione programmatica nonchè la legge finanziaria e i provvedimenti ad essa collegati.

9.Doc.LXXXIV,n.1.1 RIVA, CAVAZZUTI, GIOLITTI, FOA

Il senatore Cavazzuti ha facoltà di parlare.

CAVAZZUTI. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, il documento del ministro Amato termina significativamente nel 1992 e dunque, prima di discutere dei contenuti del medesimo documento, è opportuno cercare di vedere dov'è l'Italia all'interno della Comunità economica europea, visto che ambizione di questo documento è di riportare l'Italia nella CEE. Da questo punto di vista, aiuta la CEE medesima, pubblicando con regolarità confronti fra i paesi della CEE in materia di finanza pubblica.

Se osserviamo dove è l'Italia per entrate, spese e pagamenti per interessi passivi, possiamo constatare, guardando i dati della Commissione della Comunità europea, che l'Italia dal 1970 (non ho preso dati riferiti agli anni precedenti), rispetto alla media della CEE, presenta sempre un ammontare di entrate correnti che è inferiore alla media stessa; non solo è inferiore rispetto ai paesi che alzano la media (Danimarca, Germania, Francia), ma abbassa la media CEE avendo entrate correnti, in percentuale del prodotto, inferiori alla media CEE (sappiamo che negli ultimi anni nella Comunità europea vi sono anche Grecia e Spagna). Chi deve portare l'Italia nella CEE è dunque il Ministro delle finanze. Non è qui, ma direi che è un problema oggi del ministro Colombo portare l'Italia nella CEE.

ANDRIANI. Non c'è lui, ma non c'è neanche il suo spirito, nel senso che abbiamo di fronte una pagina bianca.

CAVAZZUTI. Si, non c'è lui, non c'è il suo spirito, comunque io riporto i dati. Entrare nella CEE è dunque un problema del Ministro delle finanze.

La spesa totale è stata inferiore alla media CEE fino al 1983. Il 1983 è l'anno del sorpasso: l'Italia mostra il 48,8 per cento (spesa totale in percentuale del prodotto), mentre la media della CEE è del 48,7 per cento.

Poi l'Italia supera la media della CEE arrivando al 50-51 per cento, mentre la media della CEE è il 48 per cento; la spesa dell'Italia è comunque inferiore a quella del Belgio, della Danimarca e della Francia.

Disaggregando la spesa totale fra la componente interessi e le altre componenti, l'Italia dal 1970 ha una spesa al netto degli interessi sempre inferiore alla media della CEE. Dunque la spesa pubblica, al netto degli

interessi passivi, è inferiore alla media comunitaria. Anche in questo caso l'Italia contribuisce ad abbassare la media della CEE.

Ciò che invece mostra l'Italia al di sopra della media CEE sono i pagamenti per interessi passivi. È infatti evidente che, pur essendo sia per entrate che per uscite al di sotto della media CEE, la distanza fra entrate ed uscite è tale da generare un'elevata spesa per interessi passivi.

È importante, a parer mio, avere in mente il quadro che si vuole realizzare, altrimenti tutta una serie di discorsi (portiamo l'Italia nella CEE, modernizziamo l'Italia come la CEE) rimangono vuote parole e invece riflettere su qualche dato di fonte internazionale è efficace.

Ciò su cui dovremmo discutere per portare l'Italia nella CEE è un piano di finanza pubblica; dovrebbe essere un problema del Ministro delle finanze, un problema dei Ministri di spesa (ad esempio: trasporti, istruzione), che dovrebbero venirci a spiegare la propria posizione, perchè, data la pessima qualità della spesa che amministrano, rischiano di innescare fenomeni di rivolta fiscale, di rifiuto di adeguare il prelievo a fronte della pessima qualità dei servizi che i ministri erogano.

Quindi, trovarmi adesso di fronte il Ministro del tesoro, vittima di comportamenti di altri, mi mette in una situazione di imbarazzo; comunque prenderò il Ministro del tesoro come punto di riferimento del mio intervento che verrà guidato dall'ipotesi di un rientro della finanza pubblica che porti l'Italia nella CEE.

Il documento del Ministro del tesoro è composto sostanzialmente da due parti: una parte macroeconomica e una parte di attuazione degli obiettivi macroeconomici. Non ho alcuna difficoltà a dire (l'ho anche scritto e lo posso ripetere) che condivido l'impostazione macroeconomica del documento che abbandona una impostazione tutta contabile, in base alla quale il risanamento della finanza pubblica deve essere tutto affidato al bilancio; è evidente invece che il bilancio non può farcela da solo a rallentare la crescita dello *stock* del debito pubblico in percentuale del prodotto e correttamente, mi pare, come impostazione di tipo macroeconomico, il documento del Ministro del tesoro ritiene che debba essere la politica economica *tout court* a farsi carico del rientro del debito pubblico. Si parla infatti esplicitamente di politica del cambio; di politica dei redditi (questo in realtà è l'asse portante e su questo mi soffermerò più a lungo); si parla di politica monetaria. Dal punto di vista culturale, si respira un po' di buona macroeconomia rispetto al piano Goria che era tutto impostato in termini contabili. Finalmente pare di rileggere affermazioni di James Tobin per cui la politica del debito pubblico coincide con la politica monetaria, è praticamente inscindibile da essa, e con la politica economica *tout court*.

Quindi, correttamente, l'impostazione macroeconomica non è tutta affidata a tagli di cui non avevamo mai ben capito le direzioni e l'entità, ma ad un'azione complessiva della politica economica che contemporaneamente aggredisca molti aspetti: il cambio, importantissimo, onde evitare di importare inflazione (se si importa inflazione salta qualunque piano di rientro perchè l'inflazione si scarica sui tassi, induce comportamenti di tipo speculativo e dunque tutto il tentativo di ridurre l'onere del debito pubblico salterebbe); una politica dei redditi, altrettanto importante (non so se interpreto correttamente la politica dei redditi prevista nel documento Amato, ma credo che non si tratti della vecchia politica e in questo senso il documento è ambizioso; tuttavia credo che, per le responsabilità di molti

suoi colleghi, in quel documento c'è anche il punto per cui il piano di rientro rischia di fallire); una politica dei redditi, intesa secondo gli economisti postkeynesiani, i primi, non quelli «bastardi», ovvero come una politica non tesa alla ridiscussione delle quote distributive, bensì al controllo della stabilità monetaria. Dunque tutto si tiene: una politica dei redditi tesa al controllo della stabilità monetaria; una politica del cambio tesa a non importare inflazione; una politica monetaria tesa a ridurre il tasso di interesse reale per quanto è consentito sia dalle condizioni internazionali, sia dalle altre politiche economiche.

In sintesi, si tratta di un piano che assume una politica fiscale restrittiva affinchè si possa realizzare una politica monetaria espansiva che riduca i tassi di interesse. Il tutto è sostenuto dalla politica dei redditi che assume come proprio obiettivo centrale non la ridiscussione delle quote distributive, bensì la stabilità monetaria. È importante assegnare alla politica dei redditi questo obiettivo perchè volendo assumere il compito della redistribuzione, cioè quello connesso alla redistribuzione del reddito che si opera con la politica di bilancio e pertanto per rendere credibile la politica dei redditi, asse portante della stabilità del cambio e di un contenimento dell'inflazione interna, diventa assolutamente cruciale il contenuto di equità e di redistribuzione realizzato tramite la politica di bilancio. Onorevoli senatori, non innovo in questo campo: queste sono le raccomandazioni di saggi economisti come James Meade e Richard Kahn.

Condivido dunque questo impianto, così come l'altra impostazione in base alla quale l'obiettivo da realizzare non è più qualcosa che vive nella ipocrisia delle poste contabili, su cui la Ragioneria generale è maestra nel fare il gioco delle tre carte, ma un dato economicamente più significativo: la stabilizzazione del debito pubblico in percentuale del prodotto interno lordo. È stato adottato tale obiettivo non perchè c'è una teoria che spiega che occorre stabilizzare il debito pubblico in percentuale del prodotto (o, meglio, che occorrerebbe stabilizzare il debito pubblico come quota del complesso delle attività finanziarie di un paese) ma perchè, essendo difficile ragionare in termini di entità finanziarie, si è presa la via breve: si rapporta il debito pubblico al prodotto.

Ripeto che non c'è una teoria che ci indica la strada da intraprendere là dove si è in presenza di un sistema instabile; abbiamo solamente delle esperienze storiche che, tuttavia, molto spesso valgono più della teoria. Nel caso di tre paesi che si sono trovati ad avere un debito pubblico crescente in percentuale del prodotto, si è avuto un circolo virtuoso nell'Inghilterra del primo dopoguerra che ha innestato una politica di aumento della pressione tributaria e ciò perchè aveva un sistema tributario che consentiva di aumentare il prelievo. Il sistema tributario inglese di allora (con il suo contenuto di equità), che peraltro ha informato la stilizzazione di molti sistemi tributari a democrazia molto più avanzata della nostra, consentiva l'aumento della pressione tributaria. Pertanto l'Inghilterra, in quella occasione, generò un circolo virtuoso di aumento della pressione e di stabilizzazione del debito in percentuale del prodotto. In Francia, nella stessa epoca, il sistema tributario era considerato talmente iniquo dal cittadino francese che fallì il modesto tentativo del Ministro delle finanze di allora di aumentare le imposte dirette. I cittadini francesi dichiararono che quelle imposte erano le imposte sugli sciocchi e che solamente gli sciocchi le potevano pagare stante l'assoluta iniquità del sistema tributario di allora. La

Francia, allora, affrontò un periodo di devastante inflazione interna che fece i conti con il debito pubblico, in quanto l'iniquità del sistema tributario non consentì di aumentare il prelievo.

Il terzo paese che affrontò questo problema fu l'Italia di Mussolini e lo affrontò in modo drammatico. Infatti, nel delirio di onnipotenza del signore di allora, dopo il discorso di Pesaro e «quota 90», nel novembre 1926 vennero trasformati tutti i titoli a breve fino a 7 anni in prestito del Littorio, derminando una perdita in conto capitale incredibile per i risparmiatori.

Dunque, l'esperienza storica ci mostra tre casi: un rientro virtuoso (aumento della pressione tributaria, in base ad un sistema tributario che lo consentiva) in Inghilterra, inflazione in Francia e consolidamento del debito in Italia. Credo che nè il consolidamento, nè l'inflazione siano effetti che noi dobbiamo augurarci per fare i conti con il debito pubblico.

Se allora l'obiettivo è la stabilizzazione di questo rapporto e se l'asse portante di questa politica economica per il 1992 è la politica dei redditi, dobbiamo affrontare il problema di come si fa a sostenere una politica dei redditi mediante una politica di bilancio che si deve far carico di tutti i contenuti di redistribuzione e di equità che non sono più affidati alla politica dei redditi. In altre parole, posso sostenere e dimostrare che il conflitto all'interno di società come quella italiana, probabilmente non risiede più nella secca contrapposizione tra percettori di salario e percettori di profitto: esiste un altro conflitto, forse più importante, tra coloro che percepiscono molti redditi, quasi tutti in esenzione fiscale e che oltre a questo godono anche di servizi pubblici efficienti, e chi invece gode di un solo reddito integralmente tassato e anche di pessimi servizi pubblici.

In conclusione, se alla politica dei redditi assegnamo il compito della stabilizzazione, alla politica di bilancio dobbiamo assegnare il compito di garantire quel contenuto di equità del sistema e di efficienza tale per cui possiamo tenere il cambio, contenere l'inflazione e lavorare sulla quota di pagamenti per interessi passivi, non potendo ovviamente questi ultimi essere ridotti per legge o per decreto.

Quanto alle imposte, che continuo a ritenere il problema del piano di rientro, ritengo – come ho già detto nella mia precedente dichiarazione questa mattina – che sia importante sapere verso dove ci si muove. In tutti i paesi le classi dominanti o i partiti al Governo – chiamateli come volete – non hanno mai avuto paura di dichiarare come intendono muoversi in questo settore. Solo da noi il problema del fisco si risolve in un gioco che si fa di nascosto tra poche persone. È assolutamente stravagante concepire quello che io ritengo l'altra faccia della democrazia come qualcosa che si gioca all'ultimo momento e che si tira fuori da un cilindro.

A mio avviso, invece, la politica fiscale che deve sostenere il piano di rientro dal disavanzo deve essere dichiarata così come ha fatto l'opposizione che – mi sia consentito – in questo modo ha dato una lezione di democrazia alla maggioranza: è uscita con un suo piano, ha dichiarato come intende muoversi e quindi l'azione che intende perseguire. La maggioranza deve fare altrettanto: deve dichiarare come intende raccogliere tre punti di aumento di pressione tributaria da qui al 1992; ma non solo questo perché, se fossero solo tre punti di pressione tributaria, sarebbe poco: tale aumento va operato cambiando radicalmente la composizione del prelievo, altrimenti ricadiamo nel caso francese: i tre punti di aumento di pressione tributaria sarebbero una imposta sugli sciocchi e la gente si rifiuterà di pagare quel tributo.

Quindi, l'operazione è gigantesca all'interno del settore fiscale: occorre cambiarne la composizione e, contemporaneamente, aumentare il prelievo. Le linee sono note, almeno dal punto di vista dell'opposizione, che su questo ha fatto chiarezza e ha presentato una proposta: allargare la base imponibile, ridurre le aliquote nominali, rendere efficiente l'amministrazione in modo ordinario perché spesso invece il problema fiscale è considerato un fatto straordinario. È un fatto straordinario far «dialogare» i calcolatori dell'INPS con quelli del Ministero delle finanze? Certo i calcolatori da soli non lo fanno, essendo per loro natura macchine stupide; devono quindi essere programmati affinché lo facciano. È così impossibile riconoscere gli appartamenti che sono accatastati e quelli che non lo sono in base agli allacciamenti telefonici e della elettricità?

Spesso, invece, questa mitica lotta all'evasione è proprio un modo per inventarsi un nemico ben più grande, di fronte al quale dichiararsi sconfitti. La lotta all'evasione spesso consiste in una serie di banalità, di aggiustamenti, di piccole trappole che in qualche modo vanno smontate.

Dunque, il problema non solo è quello di aumentare il prelievo ma di modificarne la composizione. Per quale motivo in quasi tutti i paesi ci si sta muovendo verso l'introduzione di una imposa patrimoniale? Per un'osservazione banale: i patrimoni sono più stabili dei redditi. I redditi oggi si fanno con un *personal computer* e vendendo servizi e forse il fisco ha difficoltà a raggiungerli; ma il redditto, una volta prodotto, diventa un deposito, un titolo di Stato, un immobile dato che non esiste più il sistema di tesaurizzare e tenersi i redditi trasformati in moneta sotto il materasso. I patrimoni sono più stabili e raggiungibili: perché non si vuole allora l'imposta patrimoniale? Perché è più difficile da evadere, non perché essa mina non si sa bene cosa.

Si tratta di avviare un'operazione gigantesca perché se vogliamo mantenere stabile il cambio, come credo si debba fare, altrimenti non si tiene la politica dei redditi, occorre dare alle imprese quella competitività che viene sottratta pur mantenendo stabile il cambio. Si tratta dunque di affrontare il tema dei contributi sociali. I contributi sociali non sono un'operazione da mille miliardi: gli oneri per malattia assommano a 20 mila miliardi; dunque non è pensabile che con piccoli aggiustamenti su di un'imposta oggi esistente si possa in qualche modo far fronte a queste cifre. Non sono queste cose difficili né da immaginare, né da applicare; certo, si tratta di affermare il principio che si vuol modificare, con il sistema tributario, parte della distribuzione del reddito dopo le imposte e dare dunque su questo quel contenuto di equità alla politica di rientro che spiega e sostiene la politica dei redditi, che spiega e sostiene la stabilità monetaria, precondizione per il rientro della finanza pubblica.

Sul lato della spesa è la stessa cosa. Tutte le volte che parliamo di tagli ho l'impressione che ci si inventi un modo per non decidere alla fine praticamente nulla. Secondo me, il problema della spesa pubblica, essendo il settore pubblico sostanzialmente un settore *labour intensive*, spesso coincide drammaticamente con il problema del personale. Credo che un paese passato da un sistema autoritativo di stampo ottocentesco, in cui lo Stato dava semplicemente un po' di concessioni (per una tramvia, una ferrovia o una tabaccheria), a uno Stato che è diventato produttore di servizi non è pensabile che rimanga anche incapsulato all'interno di una serie di regole di tipo amministrativo pensate per uno Stato che si occupava quasi esclusivamente di concessioni.

Colleghi, io credo che il problema della spesa pubblica sia un problema di rapporto di pubblico impiego, e che la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego sia l'unica via per dare efficienza a questo sistema. È inutile che ci giriamo attorno; se pensiamo che uno Stato produttore di servizi deve avere un rapporto di pubblico impiego che consente di lavorare per progetti, per finalità, avviamoci allora alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, non per penalizzare i dipendenti pubblici, ma per toglier loro la vergognosa doppia tutela che oggi essi hanno. Essi hanno infatti la tutela del contratto, come i lavoratori privati, e hanno poi la tutela del recepimento in una legge del contratto collettivo, legge sulla quale Parlamento, tribunali amministrativi regionali, Corte costituzionale e Corte dei conti si esercitano quotidianamente per far esplodere la spesa pubblica e per aumentare ogni rigidità possibile.

Ci siamo inventati e abbiamo dato ai giovani la mitizzazione del precariato: se si riesce a diventare precari, in questo paese si ha la garanzia di avere la doppia tutela offerta dal contratto, dalla sentenza della Corte costituzionale, dal tribunale amministrativo regionale, o da qualsiasi altro organo che dovrebbe tutelare i bilanci ed il funzionamento delle istituzioni. Questo è il punto. O affrontiamo questo problema, e dunque larga parte della maggioranza decide di smettere di comprare intere categorie di dipendenti pubblici a fini di consenso elettorale, garantendogli la sentenza, il Tribunale amministrativo del Lazio e così via, o continuiamo a ragionare inventandoci mitici tagli, mitiche scuri, sapendo che non abbiamo il bisturi, non abbiamo la scure, e se anche l'avessimo non sapremmo dove andare a colpire.

Questo è il punto se vogliamo riportare l'Italia in Europa, ridare efficienza al sistema: privatizzare il sistema di rapporti di pubblico impiego e dare autonomia ai corpi. Voi penserete mai che le scuole potranno riprendere efficienza e, dunque, dare un contenuto concreto al diritto allo studio, fino a quando il modello scolastico è immaginato da due lividi direttori del Ministero della pubblica istruzione che nella loro vita hanno solo concepito come creare difficoltà all'esterno insieme ad una centrale sindacale che deve difendere i privilegi di quattro persone?

Come è possibile che la scuola dia contenuto al diritto allo studio se non si dà autonomia ai corpi e all'università, se non li si chiama fuori dallo Stato amministrativo, mantenendoli pubblici secondo moderni criteri di efficienza e secondo precisi obiettivi da raggiungere? Bisogna tirarli fuori dalla logica della puntuale esecuzione delle leggi in cui è abilissima la Corte dei conti.

Onorevoli colleghi, credo che bisogna fare queste cose e non sono tante: si tratta di provvedimenti che debbono essere adottati, altrimenti l'Europa del piano di rientro effettivamente non l'avremo mai perchè non reggerà la politica dei redditi, si scateneranno varie categorie alla ricerca di quell'equità che il sistema tributario e quello della spesa pubblica non consente loro, per cui riavremo una vampata inflazionistica.

Vi è forse una credibilità nel piano di rientro? Ahimè, nessuna! Tre recenti esempi indicano che ci si muove in tutt'altra direzione.

In primo luogo, all'interno della riforma della Presidenza del Consiglio, vince la *lobby* dei prefetti. Infatti, sulla nomina del Commissario di Governo presumo che i prefetti abbiano messo in pista il ministro Gava, presumo che abbiano messo in pista il Presidente del Consiglio, sostenendo che devono essere riconosciuti come Commissari di Governo!

Ma, vivaddio, se neppure in un'occasione in cui vi è un largo

schieramento parlamentare, non ci si riesce ad opporre al desiderio corporativo di una categoria di fare un passo avanti, quando mai faremo queste cose? Questo è il primo esempio che dimostra come ci si muove in tutt'altra direzione.

Il secondo esempio è rappresentato dalla legge sui precari della scuola. Ne abbiamo appena inseriti 40-60.000 – non si capisce bene – e già si minaccia che la sentenza della Corte verrà considerata come una carta di credito, cioè spendibile ogni volta che si forma un precario. Non si tratta di una sentenza espressa per una sola volta, ma è un assegno che si spende ogni volta che vi sia convenienza a trasformare il precario in dipendente di ruolo.

Il terzo esempio riguarda il fisco, è cioè l'imposta sulle società. Quando in quest'Aula c'è stato un tentativo modesto tendente a far pagare un po'di imposte alle società (tenete presente che il 60 per cento delle società italiane ha dichiarato reddito nullo oppure reddito negativo per cui sarebbe stato il primo tentativo di far pagare alle società una modestissima imposta commisurata al proprio capitale) si è scatenato un putiferio, dopo che è stato tra l'altro bocciato l'emendamento che la mia parte politica aveva presentato e che avrebbe portato un minimo di equità.

In conclusione mi pare che dobbiamo affrontare questi temi, ma non con il Ministro del tesoro, perchè egli onestamente su queste cose non sa cosa dirci. Infatti, cosa può dirci il Ministro del tesoro sulla efficienza dei servizi pubblici o sull'aumento del prelievo tributario? Il professor Giuliano Amato credo che ci sappia dire molte cose, ma l'onorevole Giuliano Amato, ministro del tesoro, perchè dovrebbe essere interessato?

E allora, se noi affrontiamo i problemi della spesa dal lato della produttività e dell'equità, possiamo onestamente sostenere una politica dei redditi, una politica di stabilità del cambio e una politica di contenimento dell'inflazione che garantisca il rientro della finanza pubblica. Se invece non affrontiamo questi temi, aspettiamoci una crisi finanziaria, perchè allora sarà l'inflazione che ricostituirà quei conti che l'incapacità dei Governi non sono riusciti a far quadrare. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Azzarà.

Ne ha facoltà.

* AZZARÀ. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ringrazio intanto i colleghi Forte e Andriani che mi hanno consentito di anticipare l'intervento perché di qui a qualche minuto dovrò essere presente alla riunione della Commissione bicamerale antimafia.

L'ampio dibattito nella Commissione bilancio, con l'audizione dei Ministri finanziari e, per la prima volta, di quelli della spesa, nonché della Banca d'Italia nella persona del suo direttore generale, dei maggiori istituti ed esperti in materia economica, consentono di confermare il giudizio espresso sulla linea del Governo per quanto riguarda la manovra economica.

Il dibattito, ricco di contributi e di suggerimenti, ha evidenziato che non è possibile ridurre il fabbisogno interno solo manovrando sulle entrate, ma che è indispensabile una manovra complessa che tenga conto delle esigenze di chi opera, con decisioni anche sul fronte della spesa.

Prima condizione per il successo di tale manovra è la solidarietà convinta e

compatta della maggioranza a sostegno dell'azione del Governo per operare con equilibrio e saggezza, ma anche con provvedimenti puntuali ed incisivi che valgano a conseguire l'obiettivo enunciato di pareggio del disavanzo pubblico nei termini prefissati.

Mi si consenta una parentesi. Il Governo ha avuto ed ha la prova della compattezza della propria maggioranza, ma ha gli strumenti giuridici e regolamentari per avere la conferma anche formale di tale solidarietà. L'azione del Governo De Mita fino a questo momento ha dimostrato di avere la capacità di proposta e di governo per dare una risposta adeguata ai gravi problemi del paese indicando, anche sulla scorta di quanto emerso dal confronto con le forze politiche, imprenditoriali e sindacali, le soluzioni più idonee e opportune.

Le indicazioni che in questi giorni vanno emergendo sembrano congruenti rispetto agli obiettivi di riduzione del fabbisogno in relazione al prodotto interno lordo. Va tuttavia resa sempre più specifica e puntuale la proposta onde evitare che l'aumento del gettito proveniente dalle imposte, sia dall'entrata (superiore a quanto preventivato), sia quale conseguenza della maggiore pressione fiscale, venga vanificato dall'aumento della spesa attraverso infiniti rivoli non sempre controllabili o in conseguenza di spinte o pressioni di interessi particolari.

Il disavanzo pubblico è rimasto inalterato a 122.000 miliardi, malgrado un'entrata aggiuntiva di 3.500 miliardi e contemporaneamente, accanto alla manovra di rientro di 6.500 miliardi per i provvedimenti sulla manovra finanziaria approvati con voto di fiducia nei giorni scorsi alla Camera, è emersa la spesa per la scuola, ma anche la necessità di coprire il disavanzo nel settore della sanità, nel pubblico impiego, nei trasporti, nelle autonomie locali. Sono questi tutti impegni urgenti che richiedono una disponibilità di risorse finanziarie notevolissime che certamente fanno venir meno la previsione iniziale di rientro e che richiedono conseguentemente manovre finanziarie aggiuntive rispetto a quelle che soltanto alcuni giorni fa il Senato e la Camera avevano approvato.

L'audizione in Commissione bilancio dei Ministri della spesa non ha evidenziato alcuna inversione di tendenza in ordine al contenimento o alla razionalizzazione della spesa, nè ad una rinuncia di programmi di investimento. Appare obiettivamente difficile procedere ai cosiddetti tagli senza suscitare reazioni più o meno violente da parte degli interessati; nè i tagli possono prescindere comunque dall'esigenza dello sviluppo, dal dovere di erogare adeguati servizi, di assicurare livelli giusti di prestazioni sociali. La tentazione resta allora quella di approvare di volta in volta piani di rientro astratti e generali che non comportano scelte, ma rinunce all'assunzione di responsabilità, che rinviano soltanto nel tempo il momento della verifica che probabilmente a quel punto non è modificabile nè sarebbe più controllabile. Non è questa la scelta del Governo, non è questa la scelta che noi vogliamo sostenere. Al contrario, la nostra scelta è quella di una azione politica incisiva, di un programma di rientro serio e concreto, anche se sappiamo che esso comporta sacrifici. Il momento è politicamente positivo per la nuova e ritrovata responsabilità che consente una cura adeguata alle esigenze.

Il presidente Andreatta ha anche indicato alcune soluzioni e ha proposto alcuni limiti per i nuovi contratti del pubblico impiego. Ha indicato alcune priorità negli investimenti, suggerendo (ed assumendosene la responsabilità – di questo gli va dato atto –) la rinuncia ad alcuni interventi già

programmati. Il contributo del presidente Andreatta è serio e responsabile e su di esso ci si può confrontare.

Resta il problema di fondo che richiede la revisione sostanziale della spesa e del suo governo. È stato ricordato come questa sia la stagione delle riforme e, mentre ieri il Senato ha approvato la legge di riforma del bilancio, la Camera contemporaneamente sta discutendo con rapidità ed incisività la riforma delle autonomie locali. Infatti, lo stesso sistema attualmente in auge dei pagamenti a piè di lista non può che determinare lo sfondamento in ogni direzione dei bilanci: il Governo in sostanza molto spesso è sollecitato, più che a programmare la propria politica economica, a trovare copertura finanziaria per spese via via emergenti, sulle quali non sempre ha potuto esprimere il proprio assenso e che a volte non hanno neppure il consenso del Parlamento. Non sarà possibile, per esempio, contenere la spesa sanitaria senza una corresponsabilizzazione degli amministratori delle unità sanitarie locali, senza la compartecipazione finanziaria dei beneficiari.

Non è altresì possibile contenere nei limiti adeguati la spesa per il pubblico impiego senza avere quale corrispettivo una mobilità sia territoriale che tra le varie amministrazioni di tale comparto, e soprattutto senza un aumento dell'efficienza complessiva della pubblica amministrazione. È intollerabile, infatti, il degrado che si registra in alcuni servizi pubblici essenziali. E tale intollerabilità è tanto più grave se rapportata all'elevatissimo costo che questo degrado comporta per la collettività. Gli stessi movimenti che sempre più spesso vanno costituendosi in alcune aree del paese sono la conseguenza dell'inefficienza della pubblica amministrazione e della sua incapacità di dare risposte adeguate. Molto spesso anche la divisione del nostro paese tra aree forti ed aree deboli, tra Nord e Sud è attribuibile agli scompensi che esistono nella capacità di erogazione dei servizi, talchè, in maniera certo non giustificabile (ed intendo respingere qualsiasi addebito in tale direzione) il Mezzogiorno viene considerato negativamente a causa dei natali di alcuni operatori di servizi pubblici, per cui le inefficienze di tali strutture vengono nel loro complesso attribuite al Mezzogiorno stesso.

La ripresa di efficienza e di capacità di erogazione di servizi adeguati contribuisce allo sviluppo, ma anche a sanare queste situazioni e le discrasie che esistono nel nostro paese. È per questo che la maggioranza ha presentato un documento al quale mi riferisco analiticamente. Esso tende a dare risposte ed a fornire proposte precise per trovare le soluzioni adeguate ai problemi sul tappeto, specificando che gli andamenti tendenziali del settore pubblico rendono evidente come l'aggravamento progressivo dello squilibrio, con un debito pubblico pari al 120 per cento del prodotto interno lordo, non sia compatibile con il 1992.

Nel documento è da condividere l'obiettivo indicato di stabilizzare il rapporto tra il debito ed il prodotto interno lordo entro il 1992 e pervenire negli anni successivi alla sua riduzione. Si è ritenuto che il raggiungimento di tale risultato richieda la progressiva riduzione del fabbisogno del settore pubblico al netto degli interessi, fino all'ottenimento di un saldo positivo nel 1992 e la ricostituzione di un risparmio pubblico positivo negli anni successivi.

È per questo che si impegna il Governo all'aumento della pressione fiscale, all'aumento delle entrate finali nel settore statale, al contenimento della spesa corrente nel settore pubblico, alla riduzione delle spese correnti

nel settore statale al netto degli interessi, ad adottare conseguentemente, con il disegno di legge finanziaria i disegni di legge collegati, i disegni di legge di riforma settoriale e gli interventi rivolti a portare a compimento il processo di separazione delle responsabilità funzionali nella conduzione della politica monetaria, prevedendo con la necessaria gradualità che la Banca d'Italia possa operare esclusivamente sul mercato secondario e che il ricorso al conto corrente di tesoreria provinciale assicuri la opportuna elasticità di cassa al Tesoro nel corso dell'anno, ma non costituisca forma di copertura del fabbisogno dell'intero esercizio. Ed è per questo che è previsto altresì l'impegno ad aumentare il gettito reale (attraverso l'ampliamento della base imponibile, la revisione del vigente sistema di esenzione ed agevolazioni, la individuazione e la repressione dell'evasione fiscale attraverso la ristrutturazione, la qualificazione dell'amministrazione finanziaria, l'adozione di idonei strumenti tecnici oggettivi e l'informatizzazione, la piena applicazione del sistema dei controlli incrociati sugli adempimenti fiscali e contributivi ed il potenziamento anche a questo fine dell'anagrafe tributaria) e a riequilibrare il carico tributario nell'ambito dell'imposizione diretta riducendo le aliquote e allargando la base dell'imponibile attraverso i meccanismi che lo stesso documento indica.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che il documento predisposto dalla maggioranza contenga tutti gli elementi sufficienti per una attenta analisi, perchè, in adesione alle indicazioni e alle proposte di Governo, si possa realizzare quella inversione di tendenza, si possa finalmente predisporre un documento politico prima ancora che contabile con il quale con la ritrovata forza della maggioranza si riesca a conseguire l'obiettivo di parificazione del nostro fabbisogno e soprattutto l'obiettivo di allineare l'Italia agli altri paesi europei in vista della scadenza del 1992. (*Applausi dal centro*).

FORTE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FORTE. Signor Presidente, colleghi, a nome del Gruppo socialista esprimo le nostre valutazioni riguardanti il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992, ed esprimo anche le nostre valutazioni riguardanti l'ordine del giorno a firma dei senatori Mancino, Fabbri, Gualtieri, Pagani e Malagodi, a cui aderiamo, cui ha fatto cenno il senatore Azzarà.

Questo documento, la manovra sottostante, le espressioni di volontà politica e di politica finanziaria contenute nell'ordine del giorno a cui ho fatto cenno configurano un piano di rientro dei conti della nostra finanza pubblica.

Rilevavo l'altro ieri nell'esaminare la riforma della legge n. 468 del 1978 che questa nel complesso configura un disegno di attuazione di una norma della Costituzione (l'articolo 81), quindi da un punto di vista di principio ha una rilevanza costituzionale e potrebbe averla ancora di più dal punto di vista formale se si volesse adottare la procedura riservata alle leggi di attuazione costituzionale.

Vale la pena oggi di osservare che anche il piano di rientro si configura come un elemento di questa possibile costituzione fiscale che si vorrebbe –

con quello sforzo legislativo e con questo piano di rientro – cercare almeno in parte di delineare.

Caratteristico di una tematica di costituzione fiscale, in una situazione di elevato indebitamento e disavanzo come quella italiana (o come quella, per esempio, degli Stati Uniti, dove il tema è stato ampiamente e particolarmente discusso anche in termini costituzionali), è il fatto che esistono una situazione precostituita e una situazione pregressa e che entrambe devono essere corrette al fine di poter far funzionare le nuove regole del gioco partendo da zero o da qualcosa di simile allo zero.

Il piano di rientro negli Stati Uniti è stato adottato con una norma non costituzionale ma che è stata – secondo una convenzione abbastanza forte – considerata quasi costituzionale. Essa peraltro ha seri inconvenienti in quanto si tratta di una norma automatica di vincolo e di riduzione delle spese e quindi finisce per determinare, assieme ad effetti macroeconomici apprezzabili nella direzione voluta con linea di gradualità, anche ogni sorta di effetti distorsivi dovuti al fatto che non si prevedono gli strumenti per soddisfare quei vincoli, ma soltanto i vincoli e quindi, ad un certo punto, le variabili più flessibili vengono compresse e le altre no. Ora fra le variabili più flessibili, come è notorio, esistono le spese a favore dei meno favoriti, cioè dei soggetti più deboli.

Nel nostro paese con questo piano di rientro e con la risoluzione dell'ordine del giorno della maggioranza si configura una procedura più articolata, anch'essa gradualistica, che consiste di punti specifici e quindi pone rimedio a quella critica da noi fatta poco fa, anche se presenta a sua volta, data la maggiore articolazione, inconvenienti sotto il profilo della difficoltà di tener fede, man mano, nelle epoche successive a quella in cui questo documento, come noi ci auguriamo, sarà stato approvato e questa risoluzione, come auspichiamo, sarà stata anch'essa approvata, ai suoi contenuti. Infatti, nel caso che i singoli punti specifici siano derogati, evidentemente i correttivi dovranno essere adottati. La previsione di questi ultimi è un punto che evidentemente fuoriesce dall'ottica del documento che invece pone una serie di impegni che sono appunto articolati e spesso delicati.

Quindi non ci nascondiamo che dietro a questa manovra di rientro esiste, sullo sfondo, la necessità di una forte volontà politica, di un forte impegno di governabilità, di un forte impegno di tenuta di coerenza con questi documenti che ci auguriamo nei loro grandi numeri, nelle grandi regole per il rientro, almeno, siano rispettati da tutti. Infatti, certamente queste grandi regole di rientro soddisfano non interessi particolari, bensì interessi generali e di tutti, come accade quando si discute di princìpi costituzionali che riguardano vantaggi che possono derivare a tutti da una azione di carattere cooperativo, al di là e prima di quelle a carattere conflittuale che ciascuno, all'interno di questo schema, vorrà svolgere perseguendo le normali regole dialettiche della democrazia.

Lo schema di questo piano di rientro delinea anche alcuni princìpi futuri che possono essere considerati elementi di una costituzione fiscale. Il nucleo è costituito da due regole. Innanzitutto quella che il debito pubblico, al termine di questo periodo, deve rimanere una costante come percentuale sul prodotto lordo e in secondo luogo quella che il debito pubblico deve servire soltanto a finanziare – e parzialmente – le spese in conto capitale, in modo che si affermi il principio del pareggio del bilancio di parte corrente e che il

debito pubblico, concepito come un onere sul futuro, corrisponda a benefici per il futuro.

Considerando che non tutto il conto capitale pone chiaramente dei benefici per il futuro, è ragionevole che in termini di equità e di efficienza non tutto sia finanziato con l'emissione del debito pubblico. Queste sono le due regole in ordine alle quali peraltro vi è una vistosa eccezione: non si parte da zero, non si arriva, al termine del periodo, all'eliminazione complessiva del disavanzo ma solo del cosiddetto disavanzo primario, quello cioè al netto dell'onere per gli interessi del debito pubblico, una voce di spesa corrente chiamata disavanzo secondario che viene isolata.

Quindi, si elimina solamente il disavanzo primario mentre quello secondario viene isolato e non tanto per la teoria che la mano sinistra serve solamente per pagare gli interessi alla mano destra. Questa teoria andrebbe bene solamente se queste due mani facessero parte di un unico corpo di una persona che ha due tasche invece che del corpo di due diverse persone, una con un portafoglio per dare e l'altra con un portafoglio per ricevere, e sempre che quella di queste due persone che riceve non sia rappresentata per lungo tempo da un paese straniero. Non è certo questa la ragione in base alla quale si arriva ad isolare questo disavanzo secondario: la ragione è in parte matematica. Infatti, si può dimostrare algebricamente che a questo punto, salvo che il tasso di interesse non si modifichi, il disavanzo rimane stabilizzato.

L'altra ragione di fondo è che la correzione, per arrivare al disavanzo di conto capitale puro e semplice – come regola del gioco – comporta un nuovo piano di rientro che si può immaginare venga effettuato in seguito, cioè in una situazione di maggiore tranquillità. Comunque, come è noto, anche così – lo voglio ricordare brevemente a noi stessi – questo è un obiettivo notevolmente ambizioso perchè da un 12 per cento scarso del prodotto lordo il disavanzo arriva circa ad un 6 per cento, cioè si dimezza nel giro di un quadriennio e il bilancio di parte corrente sfiora il pareggio. La cifra del 6 per cento, considerando la parte che riguarda l'esercizio del potere monetario (del signoraggio monetario) in un modo o nell'altro da parte dello Stato ed il fatto che comunque esistono delle possibilità per lo Stato di ricorrere a certi finanziamenti propri, si riduce a un fabbisogno di debito pubblico che si aggira intorno al 5 per cento scarso del risparmio della collèttività, quindi ad una cifra che va a comprimere soltanto quello che è il differenziale che ha il nostro paese dal punto di vista della propensione al risparmio rispetto alla media degli altri paesi. Naturalmente poi ciò si collega in larga misura a spese di investimento, che in parte notevole, anche se non tutte, rientrano nel sistema produttivo e che quindi danno un contributo al tasso di crescita. Pertanto, si può dire che il disavanzo contenuto in questi limiti non esercita un impulso negativo sul tasso di crescita.

Lo sforzo viene compiuto – almeno secondo il documento – per il 60 per cento sul fronte delle entrate e per il 40 per cento su quello delle minori spese, con un 3,3 per cento in più di pressione tributaria e un 2,43 per cento in meno di spesa pubblica; quindi, realisticamente, in base a ciò che è possibile fare in uno Stato nel quale, da un lato, le strutture burocratiche sono considerevolmente rigide e, dall'altro, esistono gli impegni sociali, alcuni dei quali di dubbio titolo (dal momento che il termine «sociale» fa da paravento a distribuzioni talvolta perverse), che comunque corrispondono ad impegni presi, occorre considerare il fatto che in molti campi, schiacciata

dall'alto onere per interessi, la nostra spesa pubblica è piuttosto modesta in proporzione al prodotto lordo e al fatto che esistono nel nostro paese elevati fabbisogni, soprattutto in relazione al dualismo che lo caratterizza in rapporto al Mezzogiorno e che purtroppo ancora per un vasto periodo lo caratterizzerà.

Quindi, non poteva che essere così. D'altronde, è facile capire – questo però è un delicato problema in parte di volontà politica, in parte di strumentazione tecnica – che è possibile in Italia ridurre la pressione fiscale e parafiscale nominale pur aumentando quella reale di cifre molto superiori a quelle qui indicate, cifre che si raggiungono attraverso un lieve aumento del gettito, in percentuale sempre sul prodotto lordo, delle imposte dirette ed un aumento ancora più lieve di quelle indirette rispetto al 1987.

Da dati incontrovertibili e, a mio avviso, sottostimati, risulta che circa il 40 per cento della materia imponibile dell'IRPEF nel settore diverso dai redditi di capitale (quindi al di fuori di quella delicata tematica di cui tra breve dirò, anche per far cadere alcune nostre illusioni riguardanti la cosiddetta tassazione delle rendite finanziarie, quindi degli interessi e cose analoghe) sfugge perchè nei redditi di lavoro dipendente sfugge il 20 per cento e nei redditi di impresa e lavoro autonomo o misti di capitale e lavoro e di fabbricati sfugge il 70 per cento abbondante. Cioè, nei redditi diversi da quelli di lavoro dipendente, che nel prodotto nazionale sono un po' meno della metà, tra evasioni ed elusioni abbiamo un tasso superiore ai due terzi di perdita della materia imponibile.

Pertanto, è abbastanza chiaro che, sommando a questo, quel 20 per cento di perdita della materia imponibile che registriamo nel settore del lavoro dipendente (che naturalmente si collega a quella che ho appena indicato riguardando elementi molto vasti di economia sommersa che potremmo definire strutturata per distinguerla dall'economia sommersa che nessuno ha censito finora, che quindi certamente aggiungerebbe altra materia imponibile e per distinguerla dall'economia sommersa illecita, che aggiungerebbe altra materia imponibile, ma che per definzione non è considerabile) abbiamo che quasi metà della materia imponibile dell'imposta personale sul reddito sfugge a tassazione.

Quindi è facile arguire che il gettito di tale imposta, con una struttura di aliquota invariata, potrebbe quantomeno raddoppiare perchè se sommiamo un po' meno della metà agli imponibili attuali, considerando che essi sono dei soggetti che oggi stanno negli scaglioni bassi, si ha tutto un movimento verso l'alto dell'intera platea imponibile, e quindi non solo dell'imponibile, ma anche dell'aliquota media.

Per capire come sia facile nel nostro paese in linea di principio aumentare la pressione fiscale reale riducendo quella formale, credo che quanto ho detto possa essere sufficiente. Va aggiunto poi che, a mio parere, anche se la stima non è stata fatta, lo stesso coefficiente si applica per una ragione di induttività, potrei dire per un principio di non contraddizione, anche all'imponibile IVA in quanto in larghissima misura, con l'eccezione cioè dei fabbricati, sfuggono a titolo di IVA tutti quei proventi che poi si traducono in reddito nel campo dei profitti, delle attività professionali e delle attività miste di lavoro autonomo e impresa. Quindi anche il gettito dell'IVA in qualche modo potrebbe raddoppiare in linea teorica.

Gli sforzi che si debbono fare in questo campo, indicati nella risoluzione della maggioranza, sono delicati e complessi in quanto esistono degli studi di

vari autori – e mi potrei anche autocitare – che mostrano che se si compiono spostamenti di tale natura, il reddito non rimane certo uguale. È abbastanza evidente che ci sarebbe una perdita di gettito teorico dovuta all'eccesso di pressione che si determinerebbe nel sistema economico, ove accadesse tutto quello che ho detto che in linea di principio potrebbe accadere, che è molto di più di quanto qui si ipotizza. Ma anche in quello che qui si ipotizza (non del tutto chiaro perchè evidentemente l'illustrazione in questa sede non poteva che essere sfumata in quanto non è compito del Ministro del tesoro prendere queste decisioni, anche se in linea di principio esse, coinvolgendo tutto il Governo, sono delineate) risulta che i provvedimenti di cui alla sottolineatura nell'ordine del giorno della maggioranza costituiranno indubbiamente un terreno di prova delicato e molto importante. Ciò anche perchè – e mi avvio alla conclusione – va sottolineato che l'ipotesi di riduzione sul lato della spesa pubblica è probabilmente più difficile dell'ipotesi di aumento sul versante delle entrate.

Questo avviene per due ragioni. In primo luogo perchè la maggior parte di tale riduzione è collegata alla riduzione del disavanzo e si esprime in termini di riduzione dell'onere per interessi sul debito pubblico, in percentuale sul prodotto lordo via via che si riduce il volume totale a cui ciò si riferisce, fermo restando però il tasso d'interesse. Se nel nostro sistema vi sono spinte inflazionistiche, per esempio dovute alla modifica del rapporto tra imposte dirette ed indirette operata soprattutto con aliquote dell'IVA, anzichè agendo sulla materia imponibile, è chiaro che questa voce può lievitare al di là delle previsioni.

D'altronde la spesa per il personale, che in questa impostazione risulta crescere un po' meno del prodotto lordo, probabilmente già con le decisioni prese di recente cresce di più del prodotto lordo. È un peccato che questo documento non ci sia stato sottoposto e non sia diventato un vincolo per il Governo prima dell'assunzione di tali decisioni. È chiaro che ferma restando l'esigenza dei traguardi delineati che credo, dalle pacate espressioni che ho usato, sono traguardi minimi, anche se molto impegnativi dobbiamo prepararci ad ottenere qualcosa di più sul lato delle entrate. Ciò probabilmente con entrate che qui sono rimaste un po' in ombra e non si capisce bene se siano entrate o minori spese, quelle relative ai prezzi e alle tariffe pubbliche. Si tratta di un campo molto vasto in cui si dovrebbero esercitare elementi correttivi in relazione a quell'esigenza di strutture privatistiche della pubblica amministrazione. Invece di privatizzare pezzi dello Stato cedendoli ai privati, occorre rendere lo Stato, il parastato, o simili enti di tipo privatistico flessibile. Il *manager* pubblico infatti non è nato in un luogo della Patagonia dove crescono gli stupidi, mentre il *manager* privato in un luogo magari degli Stati Uniti d'America dove, mediante scuole speciali, vengono fuori dei *manager* che creano brillantissimi fatturati e profitti! No, le circostanze non sono queste, ma gli uni operano mediante una struttura rigida e gli altri ne avevano una che da rigida è diventata un po' meno rigida e adesso è diventata estremamente elastica, anzi mi sia consentito di dire persino «pericolosamente elastica», in certi casi.

Quindi, bisogna rendere elastica quella struttura pubblica per far sì che in qualche modo la produttività compensi il maggior onere della pubblica amministrazione. In questa ottica anche la via dei *tickets* è importante.

Infine, vorrei sottolineare che a questo piano di rientro sottostà l'esigenza di riequilibrio per il Mezzogiorno d'Italia. Se non vi fosse questa

esigenza tutto il volume degli investimenti poteva essere rivisto. Il tabù che la spesa in conto capitale deve essere sacra, mentre quella di parte corrente è profana, e quindi che la forbice deve andare in una direzione anzichè nell'altra, - dato ciò - rimane pur sempre vero come anche che il Mezzogiorno d'Italia rappresenta il grande tema di investimenti e non di assistenzialismo e di clientelismo. Dal punto di vista formale gli stanziamenti ci sono ed è quindi importante saperli spendere con opportune politiche di sviluppo.

Concludendo, noi facciamo, come partito della sinistra, questa riflessione: un elevato disavanzo comprime il tasso di crescita, e quindi anche l'occupazione soprattutto nel Mezzogiorno. Nello stesso tempo (ciò è meno avvertito ma c'è, per esempio, a tal proposito un saggio scritto dal senatore Andreatta nel 1957 ed un altro scritto da me un anno dopo che lo mettono abbastanza in chiaro in base ad uno schema di Kaldor) esiste una connessione tra la distribuzione del reddito e l'accumulazione. Infatti, se si comprime l'accumulazione e si vuole un tasso di crescita adeguato, bisogna peggiorare la distribuzione, in quanto il risparmio deriva di più, per usare un termine molto rozzo, dai ricchi anzichè dai poveri. Quindi, se una parte del risparmio lo prende il debito pubblico e si vuole lo stesso tasso di crescita di prima inevitabilmente nel sistema economico si faranno degli aggiustamenti per cui la distribuzione peggiora prima e dopo delle imposte a danno dei poveri e a favore dei ricchi.

Ecco perchè ci preoccupa l'elevato disavanzo soprattutto come partito della sinistra. Infatti ciò pone un arduo dilemma dal quale purtroppo si esce non con una ma con due perdite: una riduzione del tasso di crescita, e quindi un aggravamento dei problemi del Mezzogiorno e della disoccupazione, e un peggioramento della distribuzione.

Pertanto il piano di rientro ha per noi un'estrema importanza dal punto di vista ideologico e politico, ed è per queste ragioni che noi ci batteremo sia in questa, come anche in altre sedi succesivamente, per la sua approvazione insieme all'ordine del giorno che lo accompagna. (*Applausi dalla sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Andriani, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni1988-1992;

premesso che i «piani di rientro» per la finanza pubblica, presentati dal 1984, non hanno consentito alcun risanamento;

constatato che per effetto delle politiche attuate, caratterizzate da elevatissimi tassi di interesse reali, dal proposito di bloccare le retribuzioni, dalla concentrazione di risorse verso le grandi imprese, se una parte del sistema delle imprese ha potuto razionalizzarsi ed è stato ridotto il tasso di inflazione, grazie anche all'andamento della economia mondiale, gli squilibri territoriali e il livello della disoccupazione sono aumentati, l'accumulazione è risultata inadeguata alle esigenze di modernizzazione complessiva del paese, molte imprese minori versano in gravi difficoltà, si è aggravata la questione fiscale e l'ingiustizia distributiva e ciò alimenta la ripresa del conflitto per la distribuzione del reddito,

rileva come l'attuale documento modifichi alcune delle regole dei precedenti piani, ed in particolare quelle che ipotizzavano l'invarianza della pressione fiscale e irrealistici indici di crescita della spesa corrente, e proponga come nuovo obiettivo la riduzione dei tassi di interesse reali nei limiti della crescita del prodotto interno;

rileva altresì che tali intenti nuovi risultano velleitari perchè, quanto alle politiche che dovrebbero realizzarli, il documento presenta gli stessi limiti di fondo dei precedenti,

in particolare il documento:

a) trascura il necessario rapporto tra manovra di risanamento finanziario e politiche di sviluppo, che invece dovrebbe essere centrale, alla luce non solo della complementarietà tra aumento della ricchezza e saldi finanziari pubblici, ma soprattutto dei risultati che si intendono perseguire in relazione allo sviluppo della capacità produttiva sostitutiva di importazioni, al superamento degli squilibri strutturali, alla riduzione del vincolo esterno;

b) non formula affatto gli «obiettivi di incremento della forza lavoro per invertire l'attuale tendenza di crescita della disoccupazione», come invece testualmente enunciato nelle dichiarazioni programmatiche rese alle Camere dal Presidente del Consiglio nell'aprile scorso;

c) annuncia intenti, indirizzi ed obiettivi finanziari, nell'assenza delle politiche concrete e di disegni di legge, omettendo di indicare modalità, tempi e percorsi per conseguire i risultati, sì da configurare un singolare sdoppiamento tra propositi dichiarati e l'assoluto vuoto di reali iniziative, creando ancora una volta condizioni tali da giustificare manovre casuali ed improvvisate, imposte dall'emergenza;

d) mostra vistose incongruenze rispetto ad un quadro tendenziale costruito con criteri corretti e in particolare:

1) quanto alle entrate, persiste a prevedere per l'anno in corso un gettito alquanto più basso di quello ragionevolmente prevedibile sulla base di stime prudenziali, le quali già negli anni 1985, 1986 e 1987 hanno dimostrato sostanziale attendibilità, con conseguenze di sottovalutazioni del gettito (tendenziale e programmatico) nel periodo pluriennale oggetto della previsione;

2) la previsione tendenziale, e conseguentemente quella programmatica relativa ai pagamenti per il personale appare (sulla base del già concluso negoziato per il comparto scuola) inattendibile, alla luce delle dinamiche retributive dovute ai contratti ed alla scala mobile, tenuto anche conto del rischio di una pur moderata ripresa inflattiva, quale potrebbe conseguire dalla manovra relativa alle imposte indirette nelle modalità indicate nel documento.

Il Senato,

considerato inoltre che la manovra proposta è finalizzata a modificare la tendenza ascendente del rapporto tra debito pubblico e PIL, attraverso la progressiva riduzione del fabbisogno conseguita con l'aumento della pressione fiscale (1,8 per cento sul PIL), la riduzione della spesa corrente al netto degli interessi (1,5 per cento sul PIL) e della spesa per interessi (2,3 per cento sul PIL);

rileva che, sui singoli oggetti:

1) *politica fiscale,*

nel documento manca uno specifico allegato riguardante le scelte di politica fiscale, nel quale siano indicati quale redistribuzione impositiva si voglia attuare, quali cespiti assoggettare ad imposizione, quali provvedimenti per la lotta all'evasione fiscale, quali forme di erosione ed elusione eliminare; rileva altresì che tale carenza è ancor più grave, in quanto:

a) il sistema fiscale italiano è iniquo, è fonte di distorsioni e inefficienze, ed amministrativamente incapace di combattere l'evasione, che ha rilevantissima entità - come riconosciuto dagli stessi documenti ufficiali del Governo;

b) il prelievo è fortemente sperequato, scoraggiando l'occupazione, lo sviluppo economico e la formazione del reddito direttamente produttivo;

c) il drenaggio fiscale ha pesantemente decurtato nell'ultimo decennio le retribuzioni nette degli occupati dipendenti;

d) il documento di programmazione economico-finanziaria prevede in realtà un recupero del *fiscal drag* solo parziale (pari al 50 per cento del reale) riducendo in tal modo di 4.000 miliardi l'intervento di correzione ipotizzato in una prima fase dall'ISPE;

e) sono proposti rilevanti aumenti delle aliquote IVA, non compensati da interventi che ne attenuino l'effetto sui prezzi al consumo, e quindi con un impatto inflattivo che non potrà non avere conseguenze rimarchevoli sul fenomeno del *fiscal drag*;

2) *politica per lo sviluppo,*

il documento di programmazione non contiene alcuna proposta per la riqualificazione della spesa produttiva, nè indica le modalità attraverso le quali verrebbe rispettato l'obiettivo della crescita degli investimenti pubblici, in misura pari alla crescita del PIL nel prossimo quadriennio;

il documento conferma la tendenziale crescita, accentuata dall'integrazione economica europea, nei prossimi anni, della propensione all'importazione della nostra economia, quale effetto dell'inadeguatezza della struttura produttiva;

la spesa pubblica per investimenti è da quattro anni in preoccupante calo, soprattutto nel Mezzogiorno, ed ingenti sono i residui passivi;

i vigenti trasferimenti alle imprese solo parzialmente sono indirizzati ad una riqualificazione del tessuto produttivo ed all'aumento dell'occupazione;

3) *contribuzione sociale,*

il documento non contiene alcuna ipotesi di riduzione, ma all'opposto prevede un lieve aumento del prelievo contributivo, rispetto al quadro tendenziale;

gli oneri contributivi - oltre a deprimere l'occupazione - rendono il costo del lavoro mediamente più elevato rispetto alle altre economie, penalizzando la concorrenzialità delle nostre aziende, ed accentuano il «cuneo» tra costo del lavoro e retribuzioni;

tali oneri - in costante aumento dal 1981 - concorrono impropriamente al finanziamento di servizi collettivi (come la sanità), e le politiche di fiscalizzazione fin qui attuate sono state insufficienti, parziali e temporanee;

4) *politica previdenziale e assistenziale,*

le varie ipotesi di intervento contenute nel documento di programmazione sono indirizzate solo al regime dei lavoratori privati, mentre permangono notevoli ed ingiustificate difformità di trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici; le difficoltà finanziarie del sistema previdenziale possono trovare soluzione grazie ad una sostenuta crescita del reddito, al riequilibrio ed allargamento della contribuzione, alla separazione degli oneri assistenziali;

l'estensione della previdenza integrativa non costituisce una risposta alle difficoltà del sistema pubblico, ed all'opposto – nelle forme attuali – le aggrava;

5) *politica sanitaria,*

il documento prospetta misure inaccettabili, tali da configurare nei fatti una «controriforma» sanitaria, basata sulla generalizzazione dei *tickets* e sul ritorno generalizzato all'assistenza di base indiretta;

trascura il grave divario esistente tra efficienza del servizio e risorse impiegate, proponendo soltanto il contenimento di queste ultime, nonostante la loro sostanziale invarianza – per tutti gli anni '80 – in rapporto al PIL;

l'evoluzione demografica e la rigidità del modello di produzione del servizio sanitario condizionano le possibilità di realizzare specifiche economie di spesa anche nel medio periodo;

6) *finanza locale,*

sono stati disattesi, da anni, gli impegni di riforma della finanza locale, con grave pregiudizio per il ruolo delle autonomie per la situazione di precarietà e di inadeguatezza che ha caratterizzato i bilanci degli enti locali;

i problemi della finanza locale vanno affrontati nel quadro del riordino complessivo del sistema fiscale e della finanza pubblica ai fini di un riequilibrio strutturale dei conti del settore pubblico allargato;

7) *pubblica amministrazione,*

ai fini di ottenere risultati concreti nel riequilibrio della finanza pubblica assume rilievo imprescindibile in generale la riforma della pubblica amministrazione, punto di riferimento per ogni azione nei diversi ambiti settoriali e in particolare dell'amministrazione finanziaria;

gli obiettivi indicati dal documento, relativamente alla produttività della pubblica amministrazione, pur positivi, sono ancora privi di concretezza, poichè finora non si è ancora dato avvio a nessun intervento incisivo, nonostante le indicazioni contenute nel rapporto Giannini e nei risultati dei lavori delle commissioni Cassese e Nigro;

esigenza prioritaria è operare una netta distinzione tra potere politico e funzione amministrativa, precisando le responsabilità dei diversi soggetti e separando i compiti di indirizzo e controllo da quelli di gestione.

Il Senato, tutto ciò considerato,

impegna il Governo ad orientare la politica economica al conseguimento, come obiettivo prioritario, di un tasso di sviluppo compatibile con una sensibile riduzione, nel periodo considerato, del divario Nord-Sud e del livello della disoccupazione;

e a questo scopo ad operare nelle sedi appropriate affinchè il processo di costituzione del mercato unico europeo avvenga nel quadro di un coordinamento delle politiche economiche dei paesi europei, rivolto ad assicurare una espansione della domanda interna adeguata ad utilizzare le nuove potenzialità dell'offerta.

Impegna altresì il Governo a rilanciare le politiche strutturali con lo scopo di ridurre strozzature ed arretratezze che limitano le possibilità di sviluppo del paese, e che incidono negativamente anche sulla bilancia dei pagamenti. Lo stesso risanamento della finanza pubblica, indispensabile anche per ottenere una allocazione delle risorse confacente con l'obiettivo di un maggiore sviluppo, conseguirà questo risultato soltanto se sarà inserito in una combinazione di politiche monetarie, strutturali e di politica dei redditi tutte insieme indirizzate ad un aumento della crescita, senza il quale lo stesso risanamento risulterà impossibile.

Il Senato ritiene che l'obiettivo di risanamento della finanza pubblica debba essere formulato sin dall'inizio con riferimento all'intero ammontare del *deficit* corrente - da azzerare in un congruo numero di anni - mentre entro il 1992 dovrà essere stabilizzato il rapporto del debito rispetto al PIL. Ritiene che conseguire questo obiettivo non sarà possibile senza una riduzione dei tassi di interesse reali e senza riformare il sistema fiscale ed i sistemi attraverso i quali la spesa viene erogata.

Il Senato ritiene che una politica dei redditi sia necessaria per incrementare il livello dell'accumulazione e risanare il bilancio pubblico. Essa tuttavia non potrà peggiorare ancora la distribuzione del reddito per i lavoratori dipendenti o contenere la domanda interna per ridurre il tasso di sviluppo. Al contrario dovrà servire ad assicurare un adeguato tasso di sviluppo ed il controllo dell'inflazione alternativo al controllo esclusivamente monetario. La politica dei redditi dovrà essere realizzata attraverso una combinazione di politica monetaria e di politica per il controllo delle retribuzioni rivolta anche a rendere meno squilibrata la distribuzione del reddito e a tutelare i cittadini meno abbienti.

Il Senato inoltre

impegna il Governo a proporre nei singoli settori:

1) *in materia di politica fiscale,*

a) una riforma fiscale ampia ed organica, indirizzata a superare i limiti esposti, che consenta il ripristino dell'equità nel trattamento fiscale tra i cittadini e tra le varie fonti di reddito, un consistente e duraturo aumento del gettito, e redistribuisca il prelievo attenuando la pressione sul lavoro e la produzione;

b) la riforma dell'imposizione personale, estendendo le basi imponibili ai redditi oggi esclusi od evasi, riducendo le aliquote ed eliminando strutturalmente il fenomeno del *fiscal drag*;

c) la perequazione delle modalità di versamento delle imposte e del meccanismo di autotassazione;

d) l'assoggettamento all'IRPEF ed all'ILOR dei redditi derivanti da attività finanziarie, per la loro componente reale, cioè al netto della svalutazione monetaria;

e) una imposta ordinaria sul patrimonio, proporzionale, a bassa aliquota ed a carattere reale, che riguardi la generalità dei cespiti da

chiunque posseduti e che costituisca, con riferimento agli immobili, una delle fonti di finanziamento degli enti locali;

f) l'adeguamento al tasso d'inflazione delle imposte indirette specifiche e a cifra fissa;

g) la riforma dell'amministrazione finanziaria, del contenzioso tributario e misure volte a ridurre l'evasione ed elusione fiscale;

2) *relativamente alla politica degli investimenti,*

a) la crescita della spesa per investimenti realmente produttivi a tassi annui di almeno un punto percentuale superiore al previsto incremento reale del PIL, con particolare riferimento agli investimenti a diretto carico dello Stato, indirizzati prevalentemente ad opere pubbliche ed alla difesa dell'ambiente e quindi a minor contenuto d'importazioni, ed agli investimenti nel Mezzogiorno;

b) la modifica dei fattori che ostacolano l'operatività della spesa per investimenti pubblici;

c) l'adozione, a copertura delle maggiori spese per investimenti, di misure atte a contenere la spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione, ivi compresa la presentazione annuale da parte di ciascun Ministro al Parlamento, durante la sessione di bilancio, di relazioni relative alle economie di spesa realizzabili;

d) la riduzione in particolare della spesa per acquisto di beni e servizi del Ministero della difesa, in modo da ricondurre l'aggregato rigorosamente nei limiti previsti dagli accordi NATO, ridimensionando inoltre gli stanziamenti in modo da ridurre la crescente massa dei residui passivi;

e) la riqualificazione – con possibili economie di spesa – dei trasferimenti alle imprese, a favore soprattutto dei settori a più alto *deficit* dell'interscambio e della crescita dell'occupazione;

f) l'accelerazione di programmi relativi a grandi infrastrutture di base, al fine di migliorare l'efficienza complessiva del sistema produttivo e sviluppare la ricerca applicata;

3) *sul piano della contribuzione sociale,*

a) la totale fiscalizzazione dei contributi destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (ivi compresa la cosiddetta «tassa sulla salute»), nell'arco di due/tre anni;

b) l'introduzione di una imposta sul valore aggiunto destinato ai consumi finali interni, ad ampia base imponibile ed attribuzione regionale, nonchè l'accorpamento delle aliquote IVA da armonizzare sulla base dell'Atto unico europeo, che compensi la riduzione di gettito derivante dalla abrogazione dei contributi sanitari e riequilibri il prelievo;

c) la progressiva fiscalizzazione degli altri «oneri impropri» (Tbc, Gescal, asili nido eccetera) che gravano sul costo del lavoro;

d) l'uso dello strumento di ulteriori fiscalizzazioni contributive per ampliare l'occupazione, ridurre gli orari di lavoro e, in senso opposto, scoraggiare il ricorso al lavoro straordinario da parte delle imprese;

4) *in materia di previdenza e assistenza,*

a) una riforma del sistema previdenziale, che oltre a modificare alcune regole (come l'età pensionabile, il periodo minimo di versamenti

contributivi, il periodo di retribuzione pensionabile) introduca norme omogenee con riferimento a tutti i regimi ed a tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, e separi l'assistenza dalla previdenza;

b) la riconsiderazione degli incentivi fiscali e contributivi vigenti a favore della cosiddetta previdenza integrativa;

c) la modifica delle basi imponibili contributive, comprendendo oltre alle retribuzioni anche il valore aggiunto lordo d'impresa;

d) l'adozione, in alternativa al previsto accrescimento delle procedure medico-burocratiche, di più rigorosi criteri obbiettivi relativamente al diritto all'assegno d'invalidità civile, accelerando al contempo l'*iter* per la concessione dei trattamenti;

impegna inoltre il Governo:

5) *in materia di politica sanitaria,*

ad operare sul piano dei criteri di gestione e controllo, sulla domanda e sull'offerta dei servizi sanitari ai fini sia di accrescere la qualità del servizio che di contenere la dinamica della spesa corrente e in particolare:

a) ad assicurare, nell'ambito del piano sanitario nazionale, il rispetto degli *standards* di tutte le prestazioni;

b) ad adottare un prontuario farmaceutico che soddisfi in maniera ottimale il rapporto costo/efficacia terapeutica;

c) ad operare perchè siano corretti gli andamenti fuori tendenza che si rilevano nelle spese a livello regionale, in ispecie in quelle farmaceutiche;

d) ad estendere quanto più possibile l'utilizzazione delle strutture pubbliche e conseguentemente ridurre le convenzioni esterne;

e) ad attuare una riforma giuridica delle qualifiche di tutto il personale sanitario ai fini della revisione delle responsabilità e delle autonomie professionali;

f) a innovare i sistemi di organizzazione produttiva, di gestione, di controllo dell'intero settore;

6) *in materia di finanza locale,*

a predisporre una riforma della finanza locale che rispetti i princìpi dell'autonomia finanziaria, preveda autonome potestà impositive e assicuri una corresponsabilità diretta delle autonomie nel reperimento delle risorse; in particolare, la riforma deve prevedere:

a) la trasformazione di una parte degli attuali trasferimenti ordinari per spese di esercizio in compartecipazione di quote del gettito locale dell'IRPEF e dell'IVA e, attraverso l'attribuzione a un fondo centrale destinato agli enti locali, di quote dell'IRPEG e dell'imposta sugli oli minerali;

b) un'imposta patrimoniale sugli immobili il cui gettito sia interamente acquisito dai comuni e una collaborazione tra Stato e comuni per il rifacimento del catasto;

c) una più ampia autonomia nel reperimento di risorse acquisite direttamente dagli enti locali;

d) un riequilibrio territoriale nelle risorse e nei servizi essenziali, convogliando gran parte del fondo perequativo a favore degli enti più svantaggiati;

e) una precisa disciplina degli strumenti e delle risorse per il finanziamento degli investimenti.

7) *in relazione ai problemi della Pubblica Amministrazione,*

a predisporre gli strumenti legislativi e amministrativi idonei ad accrescere l'efficienza delle prestazioni pubbliche e la produttività del lavoro nell'insieme della pubblica amministrazione, affrontando a tal fine i problemi relativi:

a) alla redistribuzione, in attuazione dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, degli attuali posti degli organici nazionali in contingenti territoriali a livello non inferiore a quelli provinciali favorendo tra l'altro modalità più moderne di reclutamento a partire dalla piena attuazione dell'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56;

b) alla definizione dei modelli organizzativi dei pubblici uffici che corrispondano al criterio di raggruppare in grandi aree omogenee un insieme di strutture organizzative, dotate di specifica autonomia;

c) alle procedure di gestione delle risorse finanziarie, in modo che si abbia piena trasparenza nei rapporti tra costi e risultati, tra risorse impegnate e servizi resi;

d) alle procedure e alle funzioni degli organi di controllo, riprendendo utilmente e adeguando le indicazioni contenute a questo riguardo nel rapporto Giannini, e avendo come orientamento di tendenza quello di limitare i controlli preventivi di legittimità e di intensificare quelli sui risultati e sull'attuazione di programmi;

e) alla riqualificazione del pubblico impiego e della dirigenza.

9. *Doc.* LXXXIV, n. 1.2. PECCHIOLI, ANDRIANI, TEDESCO TATÒ, BOLLINI, BARCA, CROCETTA, MACALUSO, SPOSETTI, VIGNOLA, MAFFIOLETTI, GIUSTINELLI, BRINA, IMBRIACO, ANTONIAZZI, CONSOLI

Il senatore Andriani ha facoltà di parlare.

* ANDRIANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, scusate se torno ancora per un minuto sulla questione della sospensiva per un commento.

Devo dire molto chiaramente che francamente non era mia intenzione nel presentare quella proposta di aiutare il Governo. Invece, volevo semplicemente offrire un'occasione al Parlamento per ribadire e sottolineare il suo ruolo. Questa mi sembrava e mi sembra tuttora la questione principale. Mi dispiace quindi che questa occasione non sia stata utilizzata, per quanto ho l'impressione che buona parte dei senatori della maggioranza, che hanno votato contro la mia proposta, in cuor loro fossero convinti che in fondo essa era giusta.

Vorrei dire al senatore Cortese che a me fa piacere ascoltare quello che pensano i parlamentari, per esempio, sulla politica fiscale, però non si può dire: «Il Governo non ci ha indicato la politica fiscale: leggiamo i giornali e discutiamone fra noi». Ciò per due motivi: in primo luogo perchè se si leggessero attentamente i giornali verrebbe fuori che questa politica fiscale non esiste e che vi sono divergenze; in secondo luogo perchè quello sarebbe assemblearismo, per cui ognuno verrebbe qui a dire la sua. No, noi dobbiamo valutare una proposta del Governo e se la proposta del Governo non c'è nella materia fiscale non abbiamo l'oggetto della discussione e non abbiamo una condizione per discutere seriamente.

Ora però questo dibattito che si svolge in un clima di disattenzione da parte nostra e da parte del paese dovrebbe pur farci riflettere. In fondo stiamo discutendo un piano di rientro di cinque anni per un problema che diciamo drammatico, quello del debito pubblico. Stiamo discutendo la politica economica del Governo perchè questo è il primo biglietto da visita del Governo De Mita: è un documento estremamente ambizioso, sulla carta, perchè rappresenta la proposta che il Governo appena nato ci dà per una strategia di politica economica per i prossimi cinque anni, cioè fino a quando esso pensa di durare.

Per questo credo che da parte nostra davvero sarebbe stato molto più sensato rinviare il confronto e procedere poi a una discussione più seria. Ad esempio, non considero serio neanche il fatto che si passi – lo ha già detto il collega Spadaccia – da un piano di rientro che abbiamo votato poco più di un anno fa e che avrebbe dovuto durare fino al 1991, se non ricordo male, ad un altro piano, senza dire perchè. Si è cominciato a parlare del piano Goria nel 1984. Ne abbiamo discusso per due anni e lo abbiamo approvato nel 1986; quel piano ha funzionato per un anno solo, ha «ballato» per una sola estate, nel 1987, e alla fine di quell'anno già si parlava di un nuovo piano di rientro e si faceva finta che l'altro non ci fosse mai stato. Allora, discutere in questi termini non è serio, è «continuismo» nel senso che si cambiano le cose senza dire perchè; e ciò a volte lascia il sospetto che le cose non si stiano cambiando affatto.

Voglio ricordare molto brevemente che il piano Goria aveva delle regole: invarianza della spesa corrente, che però significava anche invarianza delle retribuzioni reali, quindi blocco delle retribuzioni per cinque anni, e crescita del prodotto interno lordo del 3 per cento annuo; invarianza della pressione fiscale, che nelle intenzioni di Goria è sempre stata invarianza del sistema fiscale; invarianza dei tassi di interesse reali perchè – si diceva – i tassi di interesse nominali si riducono in conseguenza della riduzione dell'inflazione. Queste tre regole non soltanto davano corpo ad un piano di rientro di natura chiaramente classista perchè significavano semplicemente che l'aggiustamento si operava sulle retribuzioni e con il blocco delle assunzioni. Badate che il blocco riguardava tutte le retribuzioni, perchè la previsione del blocco delle retribuzioni per i pubblici dipendenti comportava coerentemente il blocco delle retribuzioni per tutti i dipendenti.

Quel piano di rientro inoltre era anche irrealista, come i fatti hanno dimostrato; in primo luogo è chiaro che il blocco delle retribuzioni e delle assunzioni per cinque anni è una pura follia, ma partendo da una posizione così rigida e ingestibile – e il caso dei dipendenti pubblici che ora ci si trova ad affrontare lo dimostra – di fronte alla spinta di un conflitto inevitabile, si molla tutto e si concedono aumenti retributivi che non hanno criterio, nè sono in qualche modo finalizzati ad un progetto di riforma che recuperi in termini di efficienza e di qualità delle prestazioni pubbliche gli aumenti stessi, senza cioè una strategia retributiva collegata ad un progetto di riforma. Inoltre, siamo consapevoli che non è possibile un'azione di risanamento senza un collegamento con la politica monetaria, con i tassi di interesse e con la politica fiscale, quindi con una riforma fiscale che consenta un aumento del gettito. A tale proposito mi riferisco ai dati citati poco fa dal senatore Cavazzuti.

La proposta del Governo modifica in alcuni punti, anche importanti, quella del Governo Goria. Intanto diluisce nel tempo il rientro stesso, tenuto

conto che c'è già stato il fallimento del piano di rientro predisposto dal Governo Goria. Però, già a tale proposito esistono dei contrasti nella maggioranza. Leggo su «la Repubblica», dato che purtroppo non sono in grado di averne notizia dal dibattito parlamentare, che il Segretario del Partito repubblicano considera questo un elemento negativo del progetto che stiamo discutendo. Secondo me, si tratta di un dato di realismo.

Altro elemento che consideriamo positivo è la modifica della regola relativa all'invarianza della pressione fiscale, che in qualche modo stabilisce un rapporto tra politica monetaria – come ricordava il senatore Cavazzuti – e politica di bilancio, nel senso che assume una riduzione dei tassi di interesse reali come condizione per una politica di risanamento. Si individua come obiettivo strategico quanto da anni noi andiamo proponendo, vale a dire un azzeramento del *deficit* corrente anzichè di quello primario. Non voglio ora rivangare le polemiche emerse su una proposta che da parte nostra voleva proprio mettere in evidenza che non può aversi una politica di rientro che non investa anche la politica monetaria ed anche la nostra volontà di mantenere più libera la componente investimenti. A fronte di questo obiettivo strategico, però, si ribadisce fino al 1992 l'obiettivo dell'azzeramento del *deficit* primario: a mio avviso è come se si dicesse che per andare a Genova si decide di fare tappa ad Ancona.

Accanto a queste modifiche – che noi riteniamo positive – al piano del Governo Goria, vi sono proposte che ci inducono a dare un giudizio sostanzialmente negativo sul documento al nostro esame. Innanzitutto c'è lo scenario macroeconomico nel quale è inserito questo provvedimento. Infatti, se è vero, come ha detto il senatore Cavazzuti, che finalmente abbiamo uno scenario macroeconomico coerente, tratto da un modello econometrico, resta il fatto che lavoriamo su una ipotesi di sviluppo che va dal 2,5 al 3 per cento. Si tratta quindi di un tasso tendenzialmente ancora più basso di quello che negli ultimi cinque anni non ha impedito che aumentassero la disoccupazione ed il divario tra Nord e Sud.

Vorrei ricordare al collega Forte, che giustamente ha ribadito come quello del Mezzogiorno sia il problema principale del paese, che proprio in Commissione il professor Saraceno ha affermato che tali tassi perpetueranno inevitabilmente la tendenza degli ultimi anni ad un aumento di questo divario, in quanto concentrano l'impegno di razionalizzazione nel Centro-Nord e non danno uno spazio per un aumento della base produttiva, condizione ineludibile per rilanciare lo sviluppo del Mezzogiorno.

Esiste quindi questo primo problema e voglio dire in aggiunta che non solo per tali motivi è inaccettabile questo obiettivo ma, a mio avviso, nell'ambito di una crescita del 2,5 per cento anche l'ipotesi del risanamento è praticamente irrealistica, proprio per i motivi che indicava poco fa il senatore Forte. Infatti, una delle cause di fondo dello *stress* che subisce il bilancio pubblico è la necessità di mediare tra realtà profondamente divaricate, e se questa divaricazione continuerà secondo me è inevitabile che lo *stress* al quale sarà sottoposto il bilancio sarà maggiore. D'altro canto noi abbiamo una esperienza, perchè se guardiamo l'andamento del *deficit* negli ultimi dieci anni ci accorgiamo che molto probabilmente se esso dal 1983 in poi non è peggiorato come invece stava accadendo prima è perchè c'è stato un certo sviluppo, anche se modesto ed inadeguato. Esiste una connessione inevitabile tra tassi di sviluppo e margini per una politica di risanamento.

A questo proposito vorrei aggiungere a quello che poc'anzi diceva il

collega Forte che sono d'accordo con lui: una strategia di sinistra deve assumere il risanamento come una condizione anche per lo sviluppo, però non vorrei che ci si facesse l'idea che il risanamento di per sè basta. La sequenza che è contenuta nel programma di questo Governo (la riduzione del *deficit* pubblico comporta un aumento del tasso di crescita) a mio avviso non è vera. Del resto basta guardarsi intorno: non c'è nessuno che possa dire che negli ultimi dieci anni un paese abbia automaticamente ridotto il *deficit* ed aumentato lo sviluppo. Il caso dell'Inghilterra, che il senatore Andreatta negli ultimi tempi cita così frequentemente, secondo me si interpreta in un altro modo, perchè è un caso che ha falsificato questa asserzione. Per tutto il tempo in cui è stata ridotta la spesa pubblica infatti non è aumentato il tasso di crescita: il tasso di crescita negli ultimi anni è aumentato per motivi diversi, che hanno a che fare con il tasso di cambio e con la svalutazione della sterlina.

AMATO, *ministro del tesoro*. Ed il caso danese?

ANDRIANI. Il caso danese mi sembra troppo limitato. Potrei citare semmai il caso degli Stati Uniti, che mi pare più rilevante. Lì si è verificato un tasso di crescita nettamente superiore perchè si è aumentata la spesa pubblica. Non voglio rovesciare il discorso, però bisogna stare attenti a fare certe equazioni. Io dico semplicemente che la riduzione del *deficit* pubblico è una condizione che funziona se si accompagna ad altre politiche, politiche monetarie e strutturali di segno adeguato, cosa che purtroppo nel vostro programma non c'è.

La seconda questione riguarda la politica fiscale. Abbiamo osservato che c'è una pagina in bianco e devo anche dire che non è che mi appassioni in sè l'obiettivo dell'aumento del carico fiscale. C'è scritto che si intende operare un aumento del carico fiscale, ma a me interessa sapere come e sulle spalle di chi si farà, altrimenti non ho neanche le condizioni per discutere questa proposta. Non è che io sia un masochista al quale piace l'aumento del carico fiscale. Noi abbiamo affermato sempre che purtroppo questa sarà una necessità, ma la cui realizzazione è per noi intimamente collegata ad una riforma, cioè ad una redistribuzione del carico fiscale stesso. E qui c'è un pagina in bianco nel discorso del Governo.

Se poi invece vediamo quello che succede all'esterno, se dobbiamo documentarci con i giornali (come qualcuno qui ha proposto, per cui forse coerentemente avrebbe dovuto chiedere che anzichè inviare documenti il Governo ci mandasse buone rassegne di stampa su quello che succede in giro per l'Italia), riesco a capire una sola cosa, e cioè che tutto lo sforzo del Governo è diretto a spostare il carico dalle imposte dirette alle imposte indirette.

Ciò ha due conseguenze: in primo luogo, una conseguenza inflazionistica inevitabile che del resto già l'ISCO ci ha fatto presente stimando al 6 per cento l'inflazione per il prossimo anno proprio come conseguenza della politica governativa; in secondo luogo, se siamo ridotti al punto che l'equità fiscale in questo paese si fa riducendo la progressività dell'imposta progressiva e tornando all'imposizione indiretta, se siamo ridotti a questo punto allora dobbiamo ammettere ciò che tutti sappiamo, che questo è l'unico paese nel quale quella che dappertutto è stata la riforma fiscale, cioè l'imposta progressiva sul reddito, è diventata una controriforma. Per cui tornare alla situazione di prima può essere più equo che non restare nella

situazione in cui siamo, la qual cosa mi sembra una conclusione piuttosto disperante.

Il terzo punto riguarda la spesa. Qui ci sono delle regole ma, secondo me (mi sembra sia chiaramente emerso anche dalle audizioni che abbiamo fatto dei vari Ministri di spesa), in pratica, possiamo dire che non c'è una strategia del Governo e soprattutto ci preoccupano due cose: la prima è che noi siamo convinti che non si possa agire con una politica di tagli per risolvere la situazione, vedo, tra l'altro, che su questo c'è una divergenza tra la maggioranza, perchè leggo su «Italia oggi» che il professor Pedone, che mi pare sia un collaboratore del Ministro del tesoro, dice: «C'è poco da tagliare, ma molto, moltissimo da fare sul lato dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità. In assoluto non spendiamo molto per la sanità, le poste, le ferrovie» – senatore Andreatta – «e per la pubblica istruzione; spendiamo tuttavia moltissimo se consideriamo che le poste non funzionano, le ferrovie non funzionano, eccetera eccetera». Sono completamente d'accordo con questa affermazione, ma si tratta del contrario di quello che dicono altri nella maggioranza.

FORTE. Vi sono stati molti tagli nel campo ferroviario in percentuali abbastanza elevate.

LIBERTINI. Le ferrovie in Italia sono un quarto degli altri paesi, perchè avete governato per quarant'anni e perchè questo paese è governato dall'avvocato Agnelli.

ANDRIANI. Comunque, questa affermazione non trova un seguito nella proposta che abbiamo di fronte, perchè in essa non ci sono riforme che servano a dare efficienza e qualità alle prestazioni pubbliche, ma ci sono invece dei tagli che sono pesantissimi e, tra gli altri, quelli relativi alle ferrovie, oltre che agli ospedali, eccetera. Ci troviamo quindi su una linea che ricalca davvero l'antico sentiero dei tagli invece di prendere la strada delle riforme.

Volevo fare l'ultima osservazione a proposito della politica dei redditi. Il senatore Cavazzuti ha ricordato poco fa che le politiche dei redditi sono state messe su non per redistribuire le quote del prodotto lordo bensì per assicurare una crescita senza inflazione. Questo val bene ricordarlo e ricorderemo anche che si trattava di politiche collegate a politiche salariali dette di solidarietà. Il rapporto salari-produttività nelle politiche dei redditi forti (quelle scandinave, olandesi, eccetera) agiva su un collegamento a livello nazionale ed era gestito da sindacati che avevano un notevole potere contrattuale a livello nazionale.

Ora noi da anni vediamo che ci viene contrabbandata per politica dei redditi o una proposta di blocco delle retribuzioni, come verificatosi nel Governo Craxi (quindi una proposta di modifica delle quote distributive, cioè l'opposto di quello che avveniva prima) o, nel caso di questo documento, una cosa meno drastica, perchè si ipotizza un incremento dei salari, ma in percentuale corrispondente alla metà di quello della produttività: e quindi siamo di fronte ad una proposta di modifica delle quote distributive. I salari devono aumentare meno di tutti gli altri redditi.

Allora: perchè chiamiamo questa politica dei redditi? In secondo luogo sono autorizzato a chiedere: che tipo di distribuzione del reddito complessi-

vamente volete ottenere? Perchè pensate che una crescita dei salari inferiore a quella di tutti gli altri redditi sia un fatto positivo per l'economia del paese?

Come intendete controbilanciare (ma in questo caso non avete una proposta di politica fiscale e non potete rispondermi) questo tipo di andamento?

Infine voglio fara un'ultima obiezione che riguarda la seconda condizione: quella delle politiche salariali di solidarietà, la quale si regge su un dato strutturale. Non basta dire che le retribuzioni devono andare in un certo modo, ma bisogna avere lo strumento per farlo ed uno di questi strumenti è rappresentato dal sindacato. In Europa nel corso di questi ultimi anni non sta accadendo niente di quanto era stato previsto dagli ideologi del liberismo e cioè che ci sarebbe stata grande flessibilità nella manodopera, mobilità del mercato del lavoro e quindi flessibilità dei salari che avrebbe comportato una crescita dell'occupazione. Sta succedendo esattamente il contrario: tutti quanti stanno cercando di imitare il modello giapponese che non è certamente quello previsto ma è una fortissima integrazione della manodopera a livello aziendale, con politiche retributive conseguenti (aziendalizzate) e una grande area precaria per assicurare la flessibilità. Questo è il modello che sta venendo avanti, modello che non consente politiche dei redditi. Quindi, non prendiamoci in giro. Questo modello fa venir meno strutturalmente una delle condizioni delle politiche dei redditi: un sindacato forte a livello nazionale. Ciò risulta chiaramente da diverse inchieste come quella di Emerson per la *Harvard university* ripresa da Dore su un numero della rivista «Stato e mercato». La conclusione di Dore è proprio questa: «È chiaro che le pressioni sindacali non possono essere considerate la causa principale del fatto che gli aumenti salariali effettivi in Inghilterra (dove c'è appunto la signora Thatcher) corrono ben al di sopra del tasso d'inflazione». Una spiegazione molto più plausibile si può basare sulla considerazione delle trasformazioni avvenute nell'impresa, già richiamate a proposito della relazione tra il tentativo di favorire il coinvolgimento dei lavoratori della azienda e la stabilizzazione dell'occupazione. Andrew Schomfield ha considerato questo fenomeno cruciale per i suoi effetti a livello macroeconomico, quindi sulla politica dei redditi. Allora non si può suonare la fanfara perchè l'avvocato Agnelli ha scoperto questa nuova strada, che è poi quella che stanno seguendo tutti i grandi gruppi, di integrazione salariale a livello aziendale e poi chiedere una politica dei redditi quando si fa mancare una delle condizioni principali delle politiche solidaristiche, cioè di politica dei redditi. Non ci dobbiamo prendere in giro e non dobbiamo usare parole a vanvera. Quindi, chiaritemi che cos'è, dal vostro punto di vista, una politica dei redditi.

Sarò molto breve nell'indicare le nostre proposte anche perchè esse sono ormai note per averle illustrate più di una volta in questa Aula durante l'esame della legge finanziaria. Innanzitutto debbo sottolineare che per noi è possibile conseguire tassi di sviluppo nettamente superiori a quelli da voi proposti; non solo è possibile ma è anche necessario. Onorevoli senatori, badate bene che non lo dico soltanto io. Fino a poco tempo fa l'obiezione che si faceva a questa tesi era che siccome siamo in Europa e siccome si è in prossimità del 1992 bisogna andar cauti e non si può aumentare il tasso di sviluppo. Basta vedere tutti i rapporti che sono stati pubblicati, da Padoa-Schioppa a Cecchini. Tutti questi rapporti considerano che l'unifica-

zione europea crea le condizioni, via via che si realizza, per tassi di crescita superiori che Padoa-Schioppa quantifica al 4 per cento. Inoltre, il rapporto recita: «La ripercussione di una mancata accelerazione del tasso di crescita dell'economia comunitaria andrebbe ben oltre la mancata riduzione del tasso di disoccupazione; essa comprometterebbe seriamente, dal punto di vista politico, la fattibilità stessa del programma e di conseguenza l'integrazione dei nuovi Stati membri nell'economia comunitaria. Quindi non solo la crescita ed il rilancio del tasso di sviluppo sono ritenuti possibili, ma sono ritenuti necessari al fine di realizzare la stessa unificazione europea. Infatti, senza di ciò (a questo proposito vi è ormai una letteratura sterminata) i tassi di disoccupazione continuerebbero a crescere ma soprattutto continuerebbe ad aumentare il divario tra le parti forti e deboli dell'Europa, con la conseguenza che questo metterebbe in crisi lo stesso processo di unificazione europea.

Quindi, anzitutto noi riteniamo che un tasso di crescita che consenta di ridurre il tasso di disoccupazione ed il divario tra il Nord e il Sud sia possibile e necessario.

Il secondo punto che vogliamo sottolineare riguarda la politica fiscale. Riteniamo insensato che il Governo faccia questo scambio tra IRPEF e IVA perchè siamo dell'avviso che, viceversa, si debbano perseguire due vasti processi redistributivi: uno tra contributi sociali ed IVA, quindi utilizzando l'aumento dell'IVA o comunque dell'imposta sui consumi per una estesa operazione di razionalizzazione del sistema tributario che consenta anzitutto di dare un vantaggio alle imprese, perchè queste ultime acquistano competitività sui mercati internazionali, riducono il costo del lavoro e – come sapete – recuperano l'IVA nelle esportazioni; l'altro è quello di dare un vantaggio ai lavoratori, che come è noto, sono stati i soggetti che più degli altri hanno finanziato il sistema sanitario e che a questo punto invece lo finanzierebbero come gli altri con le imposte indirette, abolendo quella mostruosità che è stata la tassa sulla salute, che il Governo ha voluto introdurre proprio perchè non riusciva a risolvere il secondo punto.

Quanto detto ci consente di ottenere importanti risultati, senza peraltro aumentare l'inflazione. Infatti, è vero che il sistema delle imprese dovrebbe pagare l'IVA in misura maggiore e quindi potrebbe essere indotto ad aumentare i prezzi, ma nello stesso tempo ha un equivalente riduzione del costo del lavoro e quindi non ha motivo di aumentare i prezzi.

Questa operazione assai rilevante, che tra l'altro mi sembra abbia il consenso anche di importanti categorie, il Governo si rifiuta di farla e ci presenta quell'altra operazione che scambia IRPEF con IVA, che non solo è truffaldina per i lavoratori perchè gli toglie da una parte quello che dà loro dall'altra, ma avrà anche – come abbiamo visto – un impatto negativo sull'inflazione.

L'altra operazione di redistribuzione che proponiamo riguarda il trasferimento di carico da redditi da lavoro e da attività produttive verso redditi da capitale, verso il patrimonio, ma su questo non insisto.

Vi è poi il problema del *fiscal drag*. Il meccanismo che in qualche modo abbiamo introdotto nella finanziaria va applicato e, secondo me, generalizzato perchè bisogna arrivare a tassare tutti i redditi.

Quanto alla spesa, insisto, riteniamo che gli investimenti pubblici abbiano una funzione strategica per rilanciare il tasso di sviluppo, e ciò va fatto rielaborando le politiche strutturali che in Italia sono state praticamen-

te liquidate nel corso di questi anni e che invece hanno una funzione decisiva rispetto all'obiettivo di allentare quelle strozzature strutturali che si sono andate accumulando nel sistema e che ne limitano le capacità di sviluppo. Stabilito che a livello europeo bisogna puntare a raggiungere tassi di sviluppo più alti, vi è poi una dimensione nazionale che è quella di politiche strutturali che rimuovano queste strozzature vuoi all'interno degli stessi sistemi produttivi, vuoi nel quadro delle infrastrutture generali, da cui dipende poi l'efficienza complessiva del sistema.

Da ultimo, vorrei ricordare che il nostro approccio al discorso della spesa è anche un altro: cioè, è possibile controllare finanziariamente la spesa, è possibile risanare e mettere sotto controllo dal punto di vista finanziario la spesa soltanto se si va ad un'azione di riforma dei vari meccanismi di spesa, quindi riforma del sistema sanitario, riforma del sistema previdenziale, riforma delle poste. Solo se si affrontano insieme – mi sembra che Pedone affermi lo stesso concetto – i problemi organizzativi e di funzionamento e i problemi finanziari, si ha una reale speranza di mettere sotto controllo la spesa perchè solo così è possibile recuperare efficienza e chiedere anche ai cittadini di pagare di più, ma in cambio di prestazioni migliori, non semplicemente di pagare di più.

Detto tutto questo, che abbiamo già detto altre volte, vorrei svolgere soltanto un'ultima considerazione prima di concludere il mio intervento, e mi rivolgo a lei, onorevole Ministro. Tempo fa lei ha scritto in una rubrica che tiene su un settimanale che il risanamento è un obiettivo di sinistra. Io sono d'accordo; credo che l'abbia detto di recente anche il compagno Reichlin. In Italia il risanamento della spesa è un obiettivo di sinistra nel senso che ho detto, nel senso che esiste poi un rapporto tra spesa e sviluppo, tra spesa e riforme. Ma lei, ministro Amato, pensa di far parte di un Governo di sinistra? Se è vero quello che lei dice, che si tratta di un obiettivo di sinistra, non si può non rilevare che lei non fa parte di un Governo di sinistra; lei fa parte di un Governo abbastanza moderato. Quindi, se quello che lei dice è vero e vogliamo arrivare alle ultime conseguenze logiche del suo discorso, mi pare sia vero anche quello che ho scritto di recente – mi si scusi l'autocitazione –; ho l'impressione che se continuerà ad esistere questa maggioranza e un Governo retto da questa maggioranza, i cittadini italiani dovranno abituarsi all'idea di veder ancora crescere il debito pubblico e che azioni di risanamento non saranno possibili. Credo che un'idea di risanamento, in quanto componente costitutiva di una strategia di politica economica, possa davvero essere ascritta soltanto nella possibilità di maggioranze e di Governi alternativi a quello in carica. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

Deve ancora essere svolto il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992, presentato dal Governo in data 30 maggio 1988, ai termini dell'articolo 3 della legge 11 marzo 1988, n. 67;

considerato che il *deficit* del bilancio dello Stato, soprattutto in conseguenza del disavanzo di parte corrente, costituisce un limite allo

sviluppo produttivo del paese oltre che un vincolo alle scelte di politica economica;

considerato che, in assenza di interventi correttivi, gli andamenti tendenziali del settore pubblico rendono evidente l'aggravamento progressivo degli squilibri, con un debito pubblico pari al 120 per cento del prodotto interno lordo nel 1992;

considerato che tale evoluzione comporta rischi di instabilità finanziaria con tassi di interesse reali particolarmente elevati ed aumento del grado di liquidità del debito pubblico, con conseguenti costrizioni sulle scelte di politica monetaria;

ritenuto che tale andamento appare tanto più insostenibile in relazione al processo di integrazione comunitaria in atto nei campi finanziario e monetario e può compromettere l'equilibrio dei conti con l'estero e la crescita dell'economia nazionale;

condiviso l'obiettivo indicato nel documento di stabilizzare il rapporto debito/prodotto interno lordo entro il 1992 e pervenire negli anni successivi alla sua riduzione;

ritenuto che il raggiungimento di tale risultato richiede la progressiva riduzione del fabbisogno del settore pubblico al netto degli interessi, fino all'ottenimento di un saldo positivo nel 1992, e la ricostituzione di un risparmio pubblico positivo negli anni successivi, attraverso una manovra incisiva di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, di riequilibrio del carico tributario e di crescita delle entrate;

considerato che un'inversione di tendenza nella dinamica della finanza pubblica consentirebbe anche una significativa manovra di contenimento del costo del debito;

considerato che l'intervento necessario deve essere effettuato attraverso l'impostazione sia dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, sia di interventi legislativi di settore, nonchè attraverso coerenti comportamenti amministrativi;

impegna il Governo:

1) a conseguire nel 1992 la stabilizzazione del rapporto debito/prodotto interno lordo per il settore statale ed il settore pubblico ed un saldo complessivo positivo;

2) a conseguire un fabbisogno complessivo del settore statale non superiore a 115.150 miliardi nel 1989; 107.500 miliardi nel 1990; 96.500 miliardi nel 1991; 82.600 miliardi nel 1992;

2-*bis*) a mantenere invariati, nei prossimi quattro anni, gli obiettivi di fabbisogno ai livelli indicati al punto precedente;

3) a conseguire un fabbisogno del settore statale al netto degli interessi non superiore a 23.900 miliardi nel 1989, 16.300 miliardi nel 1990 e 6.200 miliardi nel 1991, ed un saldo complessivo al netto degli interessi positivo nel 1992;

4) ad applicare, di conseguenza, le seguenti regole:

aumento della pressione fiscale dell'1,8 per cento rispetto all'andamento tendenziale, nel periodo 1988-1992;

aumento delle entrate finali del settore statale non inferiore a 5.650 miliardi nel 1989, a 13.800 miliardi nel 1990, a 19.800 miliardi nel 1991 e a 25.500 miliardi nel 1992, rispetto all'andamento tendenziale;

contenimento della spesa corrente del settore pubblico, al netto

degli interessi, dal 39,7 per cento dell'andamento tendenziale al 38,2 per cento in termini di prodotto interno lordo nel 1992;

riduzione delle spese correnti del settore statale, al netto degli interessi, non inferiore rispettivamente a 6.200 miliardi nel 1989, a 10.000 miliardi nel 1990, a 15.850 miliardi nel 1991 e a 23.850 miliardi nel 1992, rispetto all'andamento tendenziale;

crescita della spesa in conto capitale a un tasso pari a quello del prodotto interno lordo in termini nominali:

5) ad adottare, conseguentemente, con il disegno di legge finanziaria, i disegni di legge collegati, i disegni di legge di riforma settoriale, interventi volti:

a portare a compimento il processo di separazione delle responsabilità funzionali nella conduzione della politica monetaria, prevedendo, con la necessaria gradualità, che la Banca d'Italia possa operare esclusivamente sul mercato secondario, e che il ricorso al conto corrente di tesoreria provinciale assicuri la opportuna elasticità di cassa del Tesoro nel corso dell'anno, ma non costituisca forma di copertura del fabbisogno dell'intero esercizio;

ad aumentare il gettito tributario erariale attraverso: *a*) l'ampliamento della base imponibile: *b*) la revisione del vigente sistema di esenzioni ed agevolazioni; *c*) la individuazione e la repressione dell'evasione fiscale attraverso la ristrutturazione e qualificazione dell'Amministrazione finanziaria, l'adozione di idonei strumenti tecnici oggettivi e l'informatizzazione, la piena applicazione del sistema dei controlli incrociati sugli adempimenti fiscali e contributivi e il potenziamento anche a questo fine dell'anagrafe tributaria;

a riequilibrare il carico tributario nell'ambito dell'imposizione diretta, riducendo le aliquote ed allargando la base dell'imponibile attraverso: *a*) la revisione delle aliquote e degli scaglioni IRPEF anche al fine della tutela delle categorie a più basso reddito e delle famiglie monoreddito, l'adempimento degli obblighi di legge sulla restituzione del *fiscal drag*; *b*) l'individuazione di nuovi criteri per la determinazione dei redditi da lavoro autonomo, da piccola impresa e da terreni e fabbricati; la revisione delle aliquote IVA condotta in modo graduale per contenerne l'impatto inflazionistico e comunque da realizzarsi dopo le opportune consultazioni con le forze sindacali per ridurre gli effetti sull'inflazione;

a riordinare il sistema della finanza locale e regionale, in direzione di un maggior equilibrio nella distribuzione della risorse, riducendo i trasferimenti statali ed attribuendo agli enti le opportune forme di autonomia impositiva, basata soprattutto sulla revisione dell'imposizione sugli immobili da effettuarsi dopo l'aggiornamento del catasto;

a controllare la crescita della spesa per il personale del settore pubblico applicando agli oneri complessivi per i contratti (comprensivi quindi degli effetti di tutti i meccanismi contrattuali, inclusi quelli di incentivazione della produttività) la regola di crescita dell'1 per cento reale;

a contenere la spesa sanitaria attraverso la compartecipazione degli assistiti, l'introduzione di forme di assistenza indiretta per i cittadini più abbienti, l'attuazione degli *standards* previsti dal piano sanitario nazionale, l'applicazione alle USL, ed agli enti ospedalieri (da ricostituire), di criteri di gestione aziendalistici, con autonomia di bilancio e vincolo del pareggio e

l'imputazione agli amministratori della responsabilità per la mancata osservanza di tale vincolo;

a proseguire nel processo di separazione tra previdenza e assistenza con la eliminazione degli oneri assistenziali gravanti sugli enti previdenziali; ed a riequilibrare le gestioni previdenziali attraverso la maggiore correlazione possibile tra contributi e prestazioni e la realizzazione della riforma del sistema pensionistico secondo le indicazioni del documento programmatico (elevazione graduale dell'età pensionabile; periodo minimo di contribuzione a 20 anni; ampliamento a 10 anni del periodo di riferimento per il computo della retribuzione pensionabile; revisione dei criteri di individuazione dello stato di bisogno per le erogazioni assistenziali; riduzione dell'area di sovrapposizione tra pensioni ed attività di lavoro);

a riesaminare il complesso degli incentivi in essere a favore delle attività produttive eliminando sovrapposizioni e dispersioni e concentrando le agevolazioni sulle aree e sui settori effettivamente prioritari nei limiti consentiti dal rispetto della normativa comunitaria;

ad attivare un effettivo controllo di gestione nell'ambito di ogni unità operativa del settore pubblico;

ad avviare un concreto piano per il recupero di efficienza delle pubbliche amministrazioni introducendo forme di gestione del personale volte a misurarne la produttività orientando su di essa le incentivazioni economiche, a promuovere la mobilità orizzontale tra comparti eccedentari e carenti, a razionalizzare l'orario di lavoro introducendo anche forme di lavoro a tempo parziale, ad introdurre formule di rapporto di tipo privatistico;

a mettere in opera, nel settore della scuola, meccanismi che, attraverso forme di concreta autonomia finanziaria, conducano alla determinazione del fabbisogno di personale da parte dei singoli istituti, coordinando l'iniziativa di ogni scuola, dato il vincolo delle risorse finanziarie disponibili;

a ridurre i disavanzi di gestione delle aziende pubbliche, ed in particolare delle poste e dell'ente ferrovie, avvicinando gradualmente le tariffe ai costi ed incidendo sugli stessi costi attraverso l'applicazione di nuove tecnologie e processi di riorganizzazione che consentano maggior efficacia e l'acquisizione di un più ampio volume di traffico;

in particolare per l'ente ferrovie: a riformulare i piani di investimento eliminandone la dispersione e concentrandoli sull'obiettivo prioritario di aumentare la quota del traffico merci soddisfatta dal trasporto ferroviario;

a prevedere, nel campo dei trasporti pubblici locali, in presenza di linee servite da trasporti su ferrovia e su strada con sovvenzioni pubbliche ad ambedue le modalità di trasporto, che le regioni scelgano in base a criteri di economicità su quale vettore concentrare il sostegno pubblico;

a promuovere una gestione più attiva di tutti i beni di proprietà pubblica (comprese le quote di proprietà di imprese, direttamente o indirettamente possedute), prevedendo anche la cessione di una parte di tali beni e l'utilizzazione del ricavato per sostituire l'incremento del debito come forma di finanziamento delle spese di investimento dello Stato o di altri enti del settore pubblico;

a riesaminare il sistema dei contributi e delle sovvenzioni statali ad enti e associazioni anche sulla base di quanto accertato in materia dalla Corte dei conti;

6) a procedere, in occasione della predisposizione dei documenti di bilancio, ad una attenta revisione dei residui passivi, e dei finanziamenti già disponibili in Tesoreria, allo scopo:

di accertare quali interventi conservino validità, e quali invece possono essere modificati con risultati utili, anche tenendo conto dei costi derivanti dalla modifica o dall'interruzione dell'intervento;

di predisporre, conseguentemente, i necessari provvedimenti di modifica della legislazione vigente;

7) a predisporre un progetto di bilancio annuale e pluriennale coerente con gli impegni indicati ai punti precedenti, finalità da raggiungere anche:

contenendo le spese correnti discrezionali secondo le indicazioni della commissione Steve;

riconducendo, tramite gli strumenti necessari, gli stanziamenti in conto capitale a livelli compatibili con l'evoluzione di medio periodo della spesa per investimenti indicata nel documento programmatico per il settore statale (per pagamenti in conto capitale e per operazioni finanziarie fino ad un massimo di 77.300 miliardi nel 1992);

evitando livelli del saldo netto da finanziare notevolmente superiori agli obiettivi di fabbisogno del settore statale, in modo da limitare l'incremento dei residui passivi e delle disponibilità sulle contabilità speciali e sui conti correnti di Tesoreria.

9. *Doc.*LXXXIV, n.1.4 MANCINO, FABBRI, GUALTIERI, PAGANI, MALAGODI

ALIVERTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALIVERTI. Signor Presidente, l'ordine del giorno n. 4 non ha bisogno di illustrazione in quanto esso è stato già svolto negli interventi dei senatori Azzarà, Forte e Covi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore.

ANDREATTA, *relatore*. Signor Presidente, il mio compito non è difficile perchè coloro che sono intervenuti hanno mirato direttamente al documento del Governo e la mia relazione ha ricevuto accenni benevoli e non è stata oggetto di discussioni controverse.

Direi che condivido sostanzialmente ciò che la gran parte dei colleghi ha affermato questa mattina ed esiste infatti un'interpretazione generalmente accettata della situazione in cui si inserirsce questa proposta del Governo; l'unica eccezione è quella del collega Andriani che dubita...

LIBERTINI. L'unica su trecento!

ANDREATTA, *relatore*. Mi lasci tranquillo, senatore Libertini, lei ha già detto sui giornali quello che doveva dire e, per favore, mi lasci parlare tranquillamente. È un problema di civiltà.

Il senatore Andriani ha posto un problema, quello cioè dei possibili effetti che una politica di riduzione del *deficit* può provocare sui livelli di produzione e di occupazione. Portando questo discorso alle conseguenze paradossali si dovrebbe allora dire che una politica di espansione della spesa e del *deficit* dovrebbe avere effetti positivi e favorevoli sui livelli di produzione e di occupazione. Il collega Andriani ha detto che solo in presenza di politiche monetarie opportune e di politiche strutturali questo non si verificherebbe. Questa questione non è tanto interessante perchè si definisca di destra o di sinistra una politica economica: questi aspetti di folklore politico risultano particolarmente inopportuni. In passato ogni politica di sinistra doveva essere rooseveltiana, doveva comportare una grande manovra della spesa pubblica per sfondare le tendenze depressive.

Oggi si dice, al contrario, che una politica di sinistra deve essere in modo giacobino austera e di contenimento della spesa. Credo che tutto questo faccia parte del folklore che in parte è stato rilanciato dal centenario della Rivoluzione francese, ma che i problemi reali interessano tutte le parti del Parlamento. Credo che se dovessimo scegliere nei pochi strumenti di politica economica alcuni perchè esorcizziamo gli altri come inopportuni, ci metteremmo nelle condizioni di vincolare ulteriormente la possibilità di ottenere qualche risultato.

Parlavo poc'anzi della preoccupazione circa una manovra di 80.000 miliardi di riduzione del *deficit* rispetto all'andamento tendenziale; questo concerne la parte meno convincente del programma. Io ho l'impressione che l'andamento tendenziale abbia una capacità di peggiorare, perchè i conti che in qualche modo il Tesoro ci ha portato estrapolano non l'andamento tendenziale ma quello di questi anni in cui tante volte ci siamo trovati in questa sede a discutere di correzioni della spesa. In qualche misura, l'idea di arrivare nel 1995 a 220.000 miliardi di *deficit*, o per stare al documento nel 1992 a 165.000 miliardi, sconta queste battaglie parlamentari in cui tante volte ci siamo detti che sacrificavamo gli investimenti e il Sud e che imponevamo terribili limitazioni allo Stato sociale.

Quindi, in qualche misura l'andamento tendenziale, senza considerare nel tendenziale le politiche economiche che negli ultimi anni sono state fatte, probabilmente sarebbe assai peggiore.

Certo, si dice che una riduzione del *deficit* non avrebbe conseguenze positive. Senatore Andriani, a proposito della continuazione in questa misura del *deficit*, perchè lei esclude che ci possa portare a situazioni di blocco per due o tre anni di ogni capacità di crescita per l'effetto delle misure che una crisi finanziaria ci obbliga a prendere?

ANDRIANI. Infatti, io non lo escludo.

ANDREATTA, *relatore*. Allora, lei deve sapere che uno degli errori, quando si fanno questi confronti, è di immaginare che sia possibile procedere in maniera tendenziale con una situazione di un *deficit* pubblico che preme sulle risorse, con un assorbimento interno di risorse così alto e con un andamento dei conti con l'estero che in tutte le simulazioni, che non introducono una forte riduzione dell'andamento spontaneo dei conti pubblici, portano ad un 1-1,5 per cento di *deficit* dei conti pubblici rispetto al reddito nazionale. In altre parole, ci portano in prossimità di situazioni di rottura, quando questa si determina. Se questa si determinerà nel 1988-1989,

oppure nel 1991-1992 non è dato individuare, in quanto il lento ricarico della situazione della tensione finanziaria determina le condizioni affinchè il «grilletto» di una crisi finanziaria innesti una situazione di blocco dell'economia.

Comunque, dipende dalla casualità della storia quando ciò si determinerà! Allora, combattiamo piuttosto contro un pericolo temuto, e credo che un atteggiamento responsabile ci porti a considerare che innanzitutto è necessario metterci nella condizione di assetto di volo per evitare le turbolenze, perchè qui il Governo non gioca uno dei grandi obiettivi, bensì una condizione di sopravvivenza dell'economia italiana, gioca la possibilità che le turbolenze non determinino quella perdita di sovranità nazionale che caratterizza i paesi debitori dell'America latina. E c'è in noi l'orgoglio – ma talvolta dalle discussioni che ascoltiamo ci sembra che questo orgoglio sia astratto – di difendere una tradizione di dignità nazionale con una capacità di autocorrezione che non ci sia imposta dal Fondo monetario o dalla Commissione di Bruxelles, come altre volte è stato, anche durante la «solidarietà nazionale». C'è il senso – dicevo – di quella decenza di una classe di Governo e di una classe parlamentare che accetta di guardare la realtà non attraverso i miti ideologici e che, pur conoscendo i gradi di flessibilità che forse si nascondono nelle statistiche così imprecise sulla situazione dell'economia italiana, sente anche che le dimensioni del *deficit* pubblico creano uno stato di pericolo che deve essere affrontato.

La politica salariale – se la volete chiamare così – se vogliamo stare alle ascendenze storiche è tipicamente di sinistra: fu inventata durante la guerra ad Oxford da parte di alcune persone, che come Kalezky sono state responsabili anche della gestione del socialismo reale, quale strumento per consentire alla politica monetaria di non svolgere il suo compito di repressione, ma di prevenire le situazioni inflazionistiche attraverso quel prezzo che rappresenta l'unico prezzo interno che determina il livello della competitività internazionale. Non per nulla da parte di tutte le forze neoconservatrici si considera il discorso della politica dei redditi un discorso antimercato ed in questo il Partito comunista italiano, se è interpretato da Andriani, ha delle ottime referenze nella polemica dei conservatori inglesi e americani.

ANDRIANI. Lei mi fa dire sempre cose che non ho detto.

ANDREATTA, *relatore*. La politica dei redditi è in qualche modo l'elemento che permette di conseguire, senza sistematiche svalutazioni della lira, risultati di correzione degli effetti che una riduzione del *deficit* pubblico può produrre sul livello dell'attività. Bisogna scegliere, senatore Andriani, tra questo e sistematiche svalutazioni della lira accompagnate da alti tassi reali: la partita in gioco è questa. I tassi di interesse reali possono diminuire in Italia se il cambio viene difeso in modo permanente. Talvolta vedo che anche qualche consulente del Governo – ma non attribuisco al Governo la colpa dei suoi consulenti – scrive con qualche disinvoltura rispetto a questo problema. Soltanto una difesa caparbia del cambio monetario attuale permette di convincere gli operatori stranieri che conviene investire sul mercato monetario e finanziario italiano, perché sono confrontabili i tassi di interesse italiani con quelli francesi o tedeschi, in quanto, quando si rimborsa il capitale investito, non vi sono perdite di cambio.

E allora vi può essere la tendenza al livellamento dei tassi monetari con

una rapida discesa dei tassi reali, anche al di sotto forse di quelli di altri paesi, se è credibile la difesa del cambio. Ma la difesa del cambio è credibile se le strategie sindacali, nei limiti in cui vi è un soggetto che esprime una politica sindacale, una politica di rivendicazione sindacale, permettono ai nostri salari di crescere come accade in Baden-Wurttemberg e nel resto della Germania: qualunque aumento monetario dei salari al di sopra di quello che accade nei paesi vicini crea delle prospettive, delle attese di modifica del cambio e determina quindi tassi di interesse elevati.

L'adeguamento dei tassi di interesse crea spazi per i profitti e per i salari e quindi è una politica piuttosto miope quella che, per ottenere il vantaggio delle associazioni dei lavoratori in termini di salario monetario, sacrifica gli spazi per l'incremento reale delle quote salariali: ma questo è il gioco dei paesi corporativi.

Ben altrimenti ha impostato il suo discorso il senatore Cavazzuti che, mi pare, ha dato in questa discussione una accettabile spiegazione, espressa in maniera brillante e corretta, di quanto sta al di sotto di questa manovra che tocca il cambio, i redditi, la politica monetaria e che permette, come dimostrano le analisi svolte da istituti privati che usano strumenti diversi, di ottenere, attraverso un *mix* opportuno di moderazione nell'andamento del costo del lavoro e di riduzione del *deficit*, una situazione di sviluppo che quasi non viene influenzata da una manovra piuttosto radicale di contenimento del debito pubblico.

È possibile sostituire al mancato assorbimento della domanda pubblica una situazione dove consumi ed investimenti privati sono sostenuti dalla riduzione dei tassi di interesse e dove un maggior volume di esportazioni nette sostiene l'andamento dell'economia.

Mi sembra che la generale accettazione della logica economica della manovra porti a concentrare il nostro discorso sulle prospettive di realizzabilità della stessa. A tale proposito, da parte di molti intervenuti sono stati espressi dubbi, esitazioni ed esortazioni al Governo.

A me pare che una prima condizione sia quella di ordinare i conti pubblici. A tale scopo credo che la puntuale consegna da parte del Ministero del tesoro, secondo la norma che abbiamo votato ieri, di un quadro di bilancio pluriennale, che sia la traduzione in termini di competenza del documento che stiamo discutendo e che costituisca il punto di riferimento delle coperture e dell'applicazione delle norme che ci siamo dati, entro la fine di settembre, superando le difficoltà di natura tecnica, le giuste esitazioni e le timidezze (che rappresentano un dubbio metodologico importante, ma che mal si addicono alla necessità che l'amministrazione applichi le norme approvate dal Parlamento) sia estremamente importante. Infatti, il piano, che traduce in termini utilizzabili ai fini delle decisioni parlamentari, cioè in termini di competenze, quanto viene qui espresso in termini di previsioni economiche, costituisce un dato fondamentale.

Molto è stato detto sulla politica fiscale. Posso dire di avere simpatia per le affermazioni del senatore Andriani, che trovo peraltro riflesse nell'ordine del giorno della maggioranza. Senatore Andriani, nello stesso ordine del giorno della maggioranza contro cui lei ha polemizzato si dice che si devono trovare equilibri non tra imposte dirette ed imposte indirette, ma che bisogna «riequilibrare il carico tributario nell'ambito dell'imposizione diretta, riducendo le aliquote ed allargando la base dell'imponibile», spiegando poi i modi per realizzare tale operazione. Sono convinto come lei che sarebbe

politica sbagliata quella di modificare le imposte dirette complessive aumentando nel contempo le imposte indirette. Le une e le altre sono – confrontate con la media europea – ad un livello più basso, mentre sono semmai i contributi sociali ad essere al di sopra della media europea.

Io credo che questa sia un'importante riforma delle aliquote, la più importante riforma delle aliquote forse mai fatta nel nostro paese, che tiene conto, a quel che sembra, dello spirito dei tempi, della concorrenza dei paesi che hanno operato un'uscita da quella politica fiscale invidiosa che vuole una progressività esasperata non per ottenere gettito ma per ottenere un ipotetico e del tutto formale riequilibrio del reddito dopo le imposte. Mi pare che le intenzioni del Governo tengano conto di questa situazione generale e della concorrenza che per molte attività professionali la modificazione delle aliquote in Inghilterra, negli Stati Uniti – e prossimamente in Giappone – determina.

Una siffatta operazione deve essere accompagnata, io ritengo, da una definizione del reddito imponibile ampia che, escludendo (perchè abbiamo bisogno di mantenere un mercato profondo, resistente, elastico) le partite di minoranza che non superano il 2 per cento del volume delle azioni emesse da una società, introduca per tutto il resto una norma generale di inclusione nei redditi delle plusvalenze guadagnate, eventualmente corrette dall'indice della svalutazione e contemporaneamente operi nel campo dei terreni e dei fabbricati una dovuta correzione. Vi è una generale convinzione che l'equo canone sottovaluti i redditi dei fabbricati. Chiedo che almeno le rendite catastali siano portate all'equilibrio con l'equo canone e che i redditi figurativi dei proprietari di casa che vi abitano corrispondano, ai fini fiscali, all'equo canone.

Credo che non si possa immaginare un'operazione di riduzione delle aliquote che comporta per i redditi al di sopra di cinquanta o di cento milioni, a quel che si legge, delle riduzioni notevoli se contemporaneamente non si effettui questa manovra di rivalutazione dei redditi provenienti da alcuni cespiti che sono determinati per forza di legge e di una estensione del concetto di reddito imponibile nella maniera più vasta possibile, nei limiti delle capacità operative del nostro sistema fiscale e tenuto conto che volerlo estendere ad esempio ai piccoli pacchetti di azioni potrebbe determinare conseguenze peggiori di ciò che si ottiene.

Questo comunque mi sembra un punto importante se vogliamo raggiungere quel risultato di compensazione tra la riduzione delle aliquote e un finanziamento che possa essere assicurato attraverso una previsione di miglioramento dei gettiti provenienti dalle stesse imposte dirette.

È stato detto, da parte del senatore Cortese e del senatore Covi, della inopportunità di ogni provvedimento che introduca condoni fiscali. La questione presenta aspetti di giustizia tributaria e aspetti di gettito tributario. C'è da domandarsi quale sia la capacità dell'amministrazione fiscale di determinare importanti gettiti nei prossimi anni; quali siano i tempi di una riorganizzazione; quali siano i tempi necessari per fare in modo che questa riorganizzazione produca effetti sul gettito e se per alcune categorie di contribuenti che pagano sulla base del forfettario, sulla base di ricavi piuttosto moderati, uno schema che permetta senza sanzioni fiscali di avvicinare a degli *standars* accettabili le dichiarazioni stesse per il futuro non possa essere accompagnato da qualche provvedimento che permetta di regolare la fase intermedia. Quindi vorrei che anche qui non si levassero

delle obiezioni di principio, ma attendessimo i provvedimenti del Governo. Pur essendo anch'io contrario ad un generale condono, lo sono meno se il condono è lo strumento per riportare entro la regola della decenza fiscale categorie sociali rimaste estranee.

Non vi sono state in quest'Aula obiezioni. Il senatore Spadaccia ha richiamato le naturali ragioni di buon senso sulla necessità che le aziende autonome continuino a svolgere la loro opera e che ogni limitazione degli investimenti e ogni richiesta di razionalizzazione (le Ferrovie, per esempio) non cerchino di guadagnare quote di mercato. Ma mi domando se, quando la FIAT ha razionalizzato, essa prevedesse di ridurre la quota di mercato. È proprio la razionalizzazione che ha permesso alla FIAT di aumentare la quota di mercato.

LIBERTINI. Quanto ha investito la FIAT per razionalizzare?

ANDREATTA, *relatore*. Lo stesso accade per le Ferrovie. Quando si chiede alle Ferrovie di cercare di avere una politica commerciale aggressiva, quando si chiede un diverso rapporto tra gli spedizionieri e la burocrazia ferroviaria, si chiede esattamente che ci sia questa operazione di allargamento delle quote di mercato. Altra cosa sono i giocattoli dell'alta velocità.

LIBERTINI. Ma quali giocattoli!

ANDREATTA, *relatore*. Il tentativo di aumentare di alcune decine di chilometri, con una spesa di 20.000 miliardi, la velocità per i passeggeri, questo sì è frutto di *lobbies* e il senatore Libertini sa perfettamente che vi era una pressione delle *lobbies* per ottenere che l'alta velocità passasse.

LIBERTINI. Lei parla di una cosa che non conosce, senatore Andreatta.

ANDREATTA, *relatore*. Se lei voleva fare questa «piazzata», senatore Libertini, l'ha già fatta sulla stampa. La prego pertanto di non interrompermi.

LIBERTINI. È lei che mi ha chiamato in causa, non sono stato certo io. (*Commenti del senatore Andriani. Richiami del Presidente*).

ANDREATTA, *relatore*. Quindi il problema delle Ferrovie è permettere che sia garantita una velocità commerciale decente per i treni merci, che sia evitato un eccesso di concentrazione dei viaggiatori tale da determinare una riduzione della capacità per i treni merci e una valutazione realistica della capacità di spesa per investimenti delle Ferrovie stesse. Non mi pare che sia accettabile lo sforzo di cui ci ha parlato in Commissione il Ministro dei trasporti per aumentare a 10.000 miliardi di lire l'anno gli investimenti delle Ferrovie, il che significa dieci volte gli investimenti delle ferrovie inglesi e cinque volte gli investimenti delle ferrovie francesi e tedesche. È un programma assolutamente irrealistico. Quindi, anche sul piano della finanza pubblica, potremmo non preoccuparcene perchè l'obiettivo che l'azienda si pone non può essere incrementato. Tuttavia, di fronte a questi programmi così sovradimensionati, che la fantasia di qualche parlamentare, con la disattenzione della maggioranza, lascia talvolta passare anche nelle Aule del

Parlamento, noi non abbiamo la capacità di guidare il processo degli investimenti. Se non c'è un vincolo finanziario realistico, gli investimenti vengono effettuati in maniera casuale, a seconda della capacità dell'uno o dell'altro dipartimento di riuscire a far partire gli appalti. La conseguenza è che proprio in questi giorni si è proposto di abbandonare 6.000 miliardi di investimenti, con un costo di mille miliardi per la rottura dei contratti, perchè gli investimenti, decisi in una certa epoca del passato, non sono più corrispondenti alle necessità di oggi. Questo è il disordine che deriva quando il Parlamento troppo generosamente fissa delle autorizzazioni ad indebitarsi che sono del tutto fuori della realtà.

Peraltro, onorevoli colleghi, se non crediamo di poter far pesare sulla previdenza e sulla sanità il costo fondamentale e predominante di questa manovra, è chiaro che sarà nel settore delle aziende di Stato che dovrà esercitarsi la pressione per ridurre la loro quota di partecipazione alla formazione del *deficit*. Nel campo delle ferrovie è stata fatta un'ipotesi: il *deficit* può raggiungere investimenti più *deficit* correnti ed i 25 mila miliardi nel corso dei 4 anni, comportando un impiego di risorse pari al terzo dell'IRPEF che noi tutti versiamo ogni anno. Abbiamo raggiunto un livello di *deficit* pari a quello che è stato raggiunto in Giappone prima della traumatica decisione di privatizzare le ferrovie; siamo ad un livello superiore di 10 o 20 volte rispetto ai *deficit* degli altri paesi europei, anche di quelli mediterranei. La situazione è drammatica rispetto alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo e non c'è alcuno sforzo per coprire questa situazione. Per essere realistici, per soddisfare quelle attese del mercato in qualche modo di fiducia nei confronti del Governo che viene ritenuto capace di affrontare questi problemi, questa situazione rappresenta la cartina di tornasole della capacità del Governo di controllare la finanza pubblica. Lo stesso discorso vale – come potrete dedurre dalla mia relazione – per le altre aziende autonome. D'altra parte, è certo che in questo settore debbano essere risparmiati dagli 8 mila miliardi in sù. Per quale motivo? Vi dirò chiaramente che una parte di questa nostra Assemblea non è disponibile a considerare che l'unico settore di intervento sia rappresentato da quello dello Stato sociale. Se vi sono sperperi nello Stato sociale, questi vanno corretti. Non sono capitoli dedicati alle operazioni di riduzione soltanto quelli che si riferiscono alla difesa ed alla protezione del rischio dei cittadini italiani! Laddove questa protezione del rischio è eccessiva, va ridotta. Vi sono altri settori, oltre a questo delle aziende autonome – come in passato quello delle partecipazioni statali – nei quali si registra una inefficienza, un cattivo uso delle risorse, uno sperpero, aspetti che devono essere affrontati con la scure – come si è detto – e non con il bisturi.

Per questi motivi, signor Ministro, credo che gli spazi vuoti del piano vadano riempiti. Ritengo che sia stata una buona strategia quella di fissare degli obiettivi quantitativi e di ottenere, nell'ambito delle decisioni, il consenso sulle macrodecisioni per poi incrementarle. Certamente lei ora si trova in uno snodo centrale. Infatti, se vi è la tendenza – come accade nel settore della sanità, ma anche in quasi tutte le gestioni pubbliche – a rivedere le decisioni, ad ottenere in corso di esercizio una modifica degli stanziamenti, ad adattarsi agli andamenti della realtà, ad avere amministratori pubblici che in qualche misura si arrendono, non hanno il controllo, si sentono irresponsabili, anche perchè non possono eliminare il personale in

eccesso, dell'impiego delle risorse, questo piano difficilmente potrà realizzarsi.

Il grado di accettazione da parte del Parlamento (credo che molti nostri colleghi siano in questo momento nelle Commissioni di merito a discutere nuovi provvedimenti di spesa) e la distribuzione delle parti in gioco dimostrano il maggiore coinvolgimento, il senso che la professione del parlamentare è quella di approvare provvedimenti di spesa, e la presenza in una discussione che è lievemente accademica appare come una pausa, un momento di evasione ai doveri del parlamentare. Ma questo accade anche per il Governo e per la burocrazia. È certo che meno di dieci alti funzionari dell'amministrazione considerano come loro compito quello di ridurre la spesa, mentre una serie di pressioni, di valori professionali porta a conciliare il prestigio della propria amministrazione con le risorse che questa amministrazione ha.

Allora, occorre che il Tesoro in futuro non consenta al sistema delle USL di portare avanti (e forse siamo di fronte all'ultimo e al più gogoliano degli esempi di *gosplan*) l'elevata capacità di prevedere il già avvenuto da parte dell'amministrazione della sanità in Italia; essa con meraviglia corregge i risultati che nascono da calcoli complessi, utilizzando mezzi informatici complessi ogni due mesi, spiegando le ragioni per cui ciò è avvenuto, con la capacità di ottenere in tempo reale le ragioni degli sfondamenti, ma, come ogni *gosplan*, come ogni programmazione accentrata, è assolutamente incapace di governare un sistema che obbedisce a proprie leggi.

Questa credo sia la scommessa: avere acquisito, quasi per evitare eccessive resistenze attorno ad una puntuale rete per la costruzione dei prossimi bilanci, il consenso del Governo, delle amministrazioni e del Parlamento; ma poi spetta al Ministro del tesoro trasformare tale consenso in una serie piuttosto dolorosa di mutamenti delle abitudini del sistema amministrativo e ministeriale.

Certo, alcune decisioni degli ultimi tempi non possono non suscitare preoccupazione. Lei stesso, signor Ministro, ha affermato che non c'è il tempo della spesa e il tempo del risanamento. Avendo esteso a gran parte dell'anno la sessione di bilancio, credo che potremmo svolgere un'utile azione pedagogica in questo Parlamento perchè almeno ciò che un tempo si concentrava in tre mesi viene oggi spalmato in sette mesi dell'anno, come abbiamo votato ieri, e questo può esercitare una funzione; se non altro lascia minore tempo per l'esecuzione dei bilanci.

Tuttavia, è certo che, di fronte ad un difficile aggiustamento del *deficit* del 1988 e, in prospettiva, del 1989, anche atti amministrativi dovuti, come la distribuzione del FIO, avvenuta nel giugno di quest'anno, per 7.000 miliardi, potevano in qualche misura costituire un momento di ripensamento, perchè ciò che è nella catena delle decisioni non deve essere sottratto a riconsiderazione.

In fondo, lavorare sulle entrate, sul taglio delle spese è estremamente difficile e richiede tempo; fermare certe decisioni può essere invece un atto politico saggio che permette di garantirsi il tempo per le riforme più impegnative, così come sembra sproporzionata la somma degli aiuti dati agli enti locali in relazione alle celebrazioni sportive del 1990, o ancora i sussidi per i parcheggi (un settore in cui esistono interessi e possibilità di tassi di ritorno accettabili per l'industria privata), o gli oneri per il contratto della scuola, già da molto tempo citato.

Ieri abbiamo assistito ad una trasformazione dei contratti di formazione lavoro in istituti permanenti. Questa era una partita che il miglioramento del mercato del lavoro e una maggiore attenzione degli uffici per colpire le situazioni di frode avrebbero potuto forse limitare in futuro; trasformandoli, così come, anche per iniziativa di nostri colleghi, è avvenuto, cessa ogni speranza su questa partita, malgrado la commissione Steve abbia richiamato l'attenzione del Governo sulla possibilità di ottenere qualche risultato importante. Credo che il problema della attenzione alla gestione quotidiana, anche di fronte a decisioni già prese, a fondi globali già votati, sia di primo piano; abbiamo oggi uno strumento in relazione al quale valutare i risultati che si vogliono ottenere. Decisioni di investimento prese oggi entrano nell'orizzonte del piano e sono fissati gli obiettivi di spese in conto capitale, di spese effettive che nel corso degli anni si verificano. Vi è quindi un'attenzione, di fronte a centinaia di migliaia di miliardi nei conti di tesoreria e nei residui passivi che pesano sulle spese in conto capitale, ad evitare accelerazioni di tali spese o copertura di nuovi ambiti.

C'è una preoccupazione per l'invenzione di nuovi Ministeri, che comporta nuove spese e di questo abbiamo già verificato le conseguenze a livello parlamentare. Mi auguro che non si inventino quelle burocrazie parallele che hanno caratterizzato negli anni '80 (dal Fio, al Fai, al fondo-occupazione) la spesa pubblica, costituendo elementi di tensione rispetto all'amministrazione ordinaria, creando delle attese che trovano una platea di interessi che premono poi perchè questi istituti vengano rinnovati. Credo debba rivolgersi una attenzione estrema a non creare questi nuovi circuiti di spesa, a limitare gli obiettivi che lo Stato italiano vuole raggiungere, almeno per questo periodo di risanamento, in fondo una richiesta a moderare la fantasia, a usare gli strumenti che ci sono, la burocrazia ordinaria dello Stato, i piani che ci sono, cauti ad utilizzare, semmai, la Cassa depositi e prestiti riducendo i suoi stanziamenti in altri settori se nelle aree metropolitane, se per gli stadi vi è una certa necessità. Non c'è ragione di accumulare gli interventi ordinari con gli interventi eccezionali, ma si tratta di manovrare gli interventi ordinari per cogliere le urgenze, per cogliere il mutamento di priorità che la situazione suggerisce.

Credo che questa cautela, questa imposizione di un momento di austerità rispetto alla continua invenzione, al rincorrersi di invenzioni istituzionali e di invenzioni finanziarie, sia una delle condizioni di successo del piano e sia una delle condizioni di successo di quella amministrazione attenta ai risultati economici che in questa fase si pretende da chi ha responsabilità di Governo.

In qualche modo è stata fatta una scommessa senza una puntuale verifica amministrazione per amministrazione, centro di decisione esterno allo Stato con centro di decisione. Questa scommessa potrà essere facilmente verificata nel 1989; abbiamo i dati del 1987, conosciamo i programmi, per cui la spesa pubblica dal 1987 al 1989 potrà aumentare del 13-14 per cento, per rimanere nei limiti del piano, il che significa che ci troviamo in un ordine di grandezza estremamente limitato.

Mi pare che la scommessa si trovi di fronte alla necessità di fornire con il bilancio dello Stato, entro la fine del prossimo mese di settembre, un bilancio che comporta la riallocazione degli obiettivi generali sulle singole amministrazioni e quindi un momento di verità, un banco di prova in cui c'è da salvare la credibilità del Governo, perchè obiettivi rigorosi ed importanti

determinerebbero anche sul mercato una grave delusione se non si dimostrasse fin dall'inizio di avere la capacità di affrontarli.

Credo che, prima ancora di questo momento del piano pluriennale, vi sia il momento, che sfugge un po' nel tempo, della copertura delle spese del recente contratto della scuola. Secondo la regola che abbiamo approvato ieri, é chiaro che il contratto della scuola dovrebbe in qualche modo dar luogo ad una riduzione della spesa corrente in quanto nella nuova stesura dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 si dice che la copertura non è la sola condizione per il passaggio dei provvedimenti legislativi, ma anche che le leggi di spesa debbono permettere di rimanere entro gli aggregati previsti nel documento che oggi esaminiamo.

In ogni caso questo aumento di spesa per il contratto della scuola deve essere puntualmente previsto, e ciò per una ragione di credibilità. La mancanza di credibilità la si paga sul mercato dei capitali, e la paga lei, signor Ministro, con i tassi dei titoli a medio e lungo termine, cioè quelli meno influenzati dalle manovre correnti della Banca d'Italia che scontano premi per il rischio.

È chiaro che qualunque tentativo di copertura cartacea formale e di rinvio di coperture al futuro, di coperture-ponte del contratto per la scuola, costituirebbe un precedente gravissimo. Questo estenderebbe sul Governo l'accusa che citavo ieri e che viene spesso rievocata dai giornali quando si parla dei «faccendieri delle coperture», indicando talvolta alcune Commissioni parlamentari. È chiaro che quel contratto va coperto con nuove entrate, riservando poi al Governo di contenere la spesa in altri settori; tale contratto va coperto da oggi fino al momento in cui esso non vada a regime.

Si sono poi spese parole confuse sul fatto che tale contratto richiede o meno un aumento di imposte. Credo che sarebbe opportuno che si costituisse questo rapporto di causa ed effetto, cioè ogni contratto che superi, compresi gli stimoli e gli incentivi alla produttività, l'1 per cento degli incrementi reali, comporta necessariamente nuove imposte, anche se questo va comunque in rotta di collisione con ciò che oggi abbiamo approvato. È chiaro che l'1 per cento è la misura generosa della produttività del settore pubblico; quindi tutti i contratti vanno in quella direzione ed è opportuno che si determinino con un rapporto di causalità le correzioni fiscali ogni qualvolta ciò non accada.

Il contratto della scuola assume un valore simbolico e ogni tentativo volto a trovare coperture per un periodo parziale usando poste che realisticamente non possono essere ridotte, determina una situazione di rinvio del Governo nel limbo della non credibilità. Lei, signor Ministro, vedrà tradotto tutto questo in un voto che il mercato le esprimerà in uno di questi mesi in cui la tensione dei titoli da rinnovare e dei titoli da collocare per la prima volta pesa così forte.

È appunto questo insieme di difficoltà, questo insieme di rischi di attualizzazione dei pericoli della crisi finanziaria, che possono verificarsi in tempi e in modi non prevedibili, che riscatta la nostra discussione che in qualche modo può apparire un *deja vu*. È la luce di una tenue speranza (la scuola delle *public choices* spiega che i comportamenti parlamentari, i comportamenti burocratici tendono inevitabilmente ad alimentare la spirale della crescita della spesa pubblica) che un barlume di consapevolezza dei pericoli determini un rovesciamento della situazione.

Dirò che è difficile poter guardare con ottimismo alle possibilità di tale rovesciamento. In qualche maniera vi giocano non le caratteristiche di una particolare maggioranza, come qualche volta nella polemica afferma l'opposizione, ma le caratteristiche strutturali del sistema pluralistico di raccolta degli interessi e dei voti. Eppure in altri paesi, nel Belgio, nell'Olanda, in Danimarca, si è trovato un momento di forza, un momento di alta dignità della classe politica e della classe di Governo, per affrontare questa operazione di risanamento.

Io credo che coloro che hanno parlato oggi – non posso dire l'intero Senato – abbiano l'intenzione di stimolare in maniera critica da una parte e con il sostegno dei voti dall'altra il Governo perchè intraprenda questa difficile operazione; consapevoli delle difficoltà in cui si trova il Governo stesso, ma anche dei grossi vantaggi che una serie di atti di coraggio può avere.

Un Governo che per effetto della sua azione riuscisse a ridurre la spirale degli alti tassi di interesse avrebbe guadagnato molto più consenso del paese di quanto gli possano far guadagnare i sostegni dei dipendenti della scuola o dei patiti del gioco del calcio. Questa è la convinzione: il sostegno lo si ha all'ingrosso, non rincorrendo al minuto una serie di interessi. Il tempo in cui viviamo richiede la capacità di grandi scommesse, la costanza, la perseveranza, talvolta la tenacia più minuscola, più microcefala nel perseguire questi disegni. (*Applausi dal centro e dai banchi del Governo*).

PRESIDENTE. Sono molto dispiaciuto, onorevole Ministro, di darle la parola a quest'ora così tarda, ma evidentemente non è per responsabilità della Presidenza.

Ha facoltà di parlare il Ministro del tesoro.

AMATO, *ministro del tesoro*. Signor Presidente, questo è sempre stato un seminario per intimi ed è giusto che come tale si concluda, addirittura con qualche estraneo, rispetto alla tradizione, che ringraziamo per la presenza alla chiusura di questo spettacolo, che poi è un po' la chiusura del dì di festa del Parlamento; non è nè il primo nè l'ultimo. Poi ricominceranno i giorni feriali nei quali appunto il dovere non sarà quello di essere così pensosi delle sorti della pubblica finanza, ma quello di adottare i provvedimenti i cui effetti sulla medesima saranno a dir poco variabili.

Profittando della tarda ora e delle tante discussioni che già abbiamo fatto con i senatori su questo argomento e ringraziandoli per l'attenzione vivissima che è stata data, mi limiterei ad alcuni punti soltanto.

Riprendendo in modo in parte diverso ma molto simile un tema già toccato ora dal senatore Andreatta, ci terrei a sottolineare che non possiamo assolutamente dare per scontato l'andamento del cosiddetto «tendenziale». L'idea che nel prossimo quinquennio, ove un'azione efficace di risanamento non venisse immediatamente ed efficacemente iniziata, possiamo rimanere con i numeri indicati dal tendenziale è quasi peregrina. Dico ciò non per screditare dei numeri sotto i quali ho chiesto al Presidente del Consiglio di mettere la propria firma, in totale buona fede mia e sua, ma perchè un documento approvato oggi sconta per definizione tendenze costanti. Nessun documento pluriennale è veritiero, per la semplicissima ragione che tutti i documenti pluriennali, innanzitutto per motivi tecnici, vengono redatti con la clausola *ceteris paribus*, ferme restando le attuali condizioni. Non esiste

scuola economica, econometrica o finanziaria che possa insegnare il contrario.

Del resto, sulla base di quali elementi abbiamo potuto prevedere in questo documento che i tassi di inflazione e di sviluppo saranno quelli indicati? In base alle «note regole», come vengono chiamate dagli addetti ai lavori, quelle che tengono conto di una relativa invarianza delle condizioni attuali. Nessuna previsione è fondata nel merito al di là dei sei mesi. Le previsioni che riguardano gli anni futuri sono basate sull'aspettativa che certe condizioni possano essere costanti: se cambiano, tutto cambierà.

Ritengo importante fare questa precisazione, per non trascinare nè in me nè in altri l'illusione che i piani quinquennali – siano quelli staliniani o quelli di De Mita – abbiano una solidità superiore a quella che la realtà può permettere di avere a chiunque preveda un futuro che va al di là di qualche mese.

Da questa premessa, metodologica prima ancora che politica, si trae una piccola, ulteriore conseguenza. Ai livelli di disavanzo indicati l'elemento di varianza più prevedibile è particolarmente negativo. Ho già fatto affermazioni del genere e sono stato accusato di catastrofismo, ma non riesco a capire quale altra previsione diversa dalla mia si possa fare: se non adottiamo azioni di risanamento efficaci, adeguate ed immediate, non arriveremo certo al 1992 con i numeri indicati nel tendenziale. Di sicuro accadrebbero eventi economici molto gravi prima della fine del quinquennio. Questa è una serena, tranquilla, niente affatto pessimistica previsione della realtà. Infatti, chiunque può valutare che, se la coppa dell'olio è rotta ad Orvieto, difficilmente l'auto arriverà a Roma; probabilmente si fermerà ad Orte. Se ho la barca sfondata a qualunque «formica» del Tirreno, difficilmente raggiungerò la costa. Non è catastrofistico da parte di chi abbia la coppa dell'olio rotta ad Orvieto, pensare che non riuscirà ad arrivare a Roma: è semplicemente ragionevole.

Di questo dobbiamo essere consapevoli quando affrontiamo il dilemma, che tutti amiamo molto, tra risanamento e sviluppo. Devo dire, con sincerità dettata dall'ora e dall'intimità dell'ambiente, all'amico Andriani che ho imparato in tanti campi della vita che c'è una forma lessicale che esprime quanto poche altre i sentimenti che nutriamo verso due elementi contrapposti tra loro, supponiamoli A e B, per far capire se riteniamo il primo più importante del secondo. Davanti a chi dice che A è molto importante, identifico come solidale con costui chi dica che A è molto importante. Colui che esordisce dicendo: non nego l'importanza di A, tuttavia anche B è importante in realtà considera il secondo più importante del primo e, se dovesse scegliere, non lo farebbe mai a favore di A tutte le volte che si trovasse a dover considerare in conflitto A e B. Questo riguarda i rapporti familiari, i rapporti amorosi, i rapporti di Borsa, i rapporti politici, i rapporti economici; riguarda qualunque sfera della realtà. E allora è di tutta evidenza (forse lei, senatore Andriani, non lo ha detto, vedrò i resoconti di tutte le discussioni cui ho assistito) che per tutti coloro i quali hanno esordito dicendo: non nego l'importanza del risanamento o del debito, quello che sta dopo il «ma» è più importante. (*Interruzione del senatore Andriani*).

LIBERTINI. C'è una funzionalità tra A e B.

AMATO, *ministro del tesoro*. Si tratta di formule. Ieri sera ero ad una riunione con i sindacati e non c'era parola che non finisse per «a»:

contestualità, gradualità, globalità. Quando sento usare tutte queste parole, non vedo il concreto e oggettivamente qualunque linguista mi darebbe ragione, perchè sono tutte parole astratte.

Il problema è che abbiamo raggiunto un livello tale di indebitamento che (lo dico alla rovescia) non c'è sviluppo senza risanamento. Cado nella stessa trappola e faccio capire che considero più importante, a questo punto, il risanamento a fini di sviluppo. Credo che ciò sia stato dimostrato a sufficienza; ormai basta essere apodittici perchè le motivazioni sono già tutte classificate e catalogate ed io del resto in questa Camera ne ho già espresse credo a sufficienza per quanto riguarda le convinzioni che posseggo.

Ciò premesso, ci tengo a ribadire che, mentre dò molto ragione al senatore Andriani sul fatto che alcuni vincoli interni al nostro sviluppo noi siamo in condizione di contrastarli e non facciamo abbastanza in tale direzione, tuttavia continuo a non capire che cosa esattamente si pensi quando si afferma che il 2,5 o il 2,75 per cento è uno sviluppo insufficiente. Sarei portato a dire che se lo si ritiene insufficiente, bisogna arrangiarsi con questa insufficienza, per la semplicissima ragione che le variabili che pesano oggi sul tasso di sviluppo di un singolo paese sono al di fuori del controllo del Governo e del Parlamento di quel paese e che inesorabilmente sotto l'aspettativa contraria c'è la nostalgia di un mondo che non esiste più, cioè di un sistema economico più piccolo – questo sì – e più autarchico – questo pure – nel quale gli effetti dell'azione del Governo e del Parlamento e la presa dell'azione del Governo e del Parlamento sull'insieme dell'economia sia molto superiore a quella che c'è e che è auspicabile che ci sia.

Oggi i tassi di sviluppo del mondo occidentale sono – ahimè – questi, per una serie di ragioni...

ANDRIANI. Sono anche molto diversi da paese a paese.

AMATO, *ministro del tesoro*. Tanto è vero che l'Italia ha avuto negli anni scorsi un tasso di sviluppo nettamente superiore a quello di alcuni altri paesi.

ANDRIANI. Non è vero: dal 1983 ad oggi siamo in media.

AMATO, *ministro del tesoro*. La Gran Bretagna ha cominciato a crescere più di noi dall'anno scorso, attraverso un'efficace azione di risanamento... (*Interruzione del senatore Libertini*).

ANDRIANI. Ha svalutato la sterlina insieme a noi.

PRESIDENTE. Per favore, lasciate parlare il Ministro del tesoro. Guardate anche l'orologio.

AMATO, *ministro del tesoro*. Signor Presidente, la capacità nel nostro «salotto» di appassionarci è tale che riusciamo a contrastarci anche a quest'ora. In fondo è bella questa passione per la materia.

Non abbiamo un grande controllo, non abbiamo la possibilità di svilupparci molto di più di quanto i vincoli internazionali ci consentano. Come ho già detto in Commissione, il giorno in cui gli Stati Uniti faranno tutto quello che noi chiediamo loro di fare, gli effetti sul nostro tasso di

sviluppo saranno più negativi che positivi e di questo anche dobbiamo essere consapevoli senza pretendere da noi più di quanto non possiamo fare. Ho imparato a distinguere tra previsioni e obiettivi. Dobbiamo essere consapevoli che non tutto ciò che noi desideriamo si realizza, non tutto ciò che accadrà è frutto delle nostre scelte o dei nostri obiettivi.

Detto questo, è vero che ci sono dei vincoli strutturali interni sui quali noi possiamo operare meglio. Detto questo è vero che, se tutta quella che noi chiamiamo politica di investimenti pubblica fosse più intelligentemente guidata e più intelligentemente selezionata, noi potremmo fare, per ciò che è nella nostra disponibilità e nella nostra responsabilità per la crescita delle infrastrutture nel Mezzogiorno, molto più di quanto attualmente stiamo facendo.

Da questo punto di vista l'esigenza di rivedere con una certa ampiezza e analiticità l'insieme di ciò che noi chiamiamo investimenti pubblici per orientarli di più, per cancellare quelli che ne portano il nome ma non l'effetto e neanche la finalità, e per spingere su quelli che ne possano portare l'effetto e che ne hanno la finalità, è un compito al quale possiamo e dobbiamo assolvere meglio di quanto abbiamo fatto.

Inoltre, per quanto riguarda l'osservazione sulla politica monetaria, sia pure con una qualche timidezza, a pagina 21 di questa edizione del documento di rientro è scritto che gli effetti eventualmente recessivi di una manovra restrittiva di finanza pubblica possono essere compensati da una politica monetaria. Quindi non si è inconsapevoli della possibilità che la politica monetaria giochi un ruolo diverso da quello che attualmente è costretta – per la verità – a giocare, perchè mi sentirei francamente in grave imbarazzo a recarmi a Via Nazionale a pretendere oggi una politica monetaria espansiva in presenza delle attuali tendenze di finanza pubblica.

Farò ora qualche battuta sul fisco. Non so chi ha inventato lo scambio IVA-IRPEF: è uno scambio che non esiste.

ANDRIANI. Mi hanno detto che bisogna informarsi dai giornali.

AMATO, *ministro del tesoro*. Senatore Andriani, questa è una cosa che prima o poi dovremmo chiarirci.

Il Governo ha presentato un piano di rientro che ha dei tempi di discussione parlamentare neanche particolarmente lunghi in questa vicenda: tra la presentazione e la fine della discussione (questo documento risulta comunicato il 30 maggio 1988, siamo al 28 luglio), le due Camere hanno impiegato 58 giorni, neanche molto tempo rispetto a «tempi di altri tempi», lavorando dal martedì al venerdì, mentre l'anno scorso ricordo che si lavorava dal mercoledì al giovedì. Quindi lavorando il doppio sono stati impiegati 60 giorni.

Nel frattempo, il Governo ha iniziato a impostare le azioni attuative di questo piano di rientro. A differenza di quello che accadeva nei decenni passati l'*iter* interno di formazione della volontà governativa ha oggi giustamente una sua evidenza pubblica, perchè è fatto di contatti con le parti sociali, con altri interlocutori; è fatto anche di un contatto con la stampa e emergono notizie sull'*iter* di formazione interna della volontà governativa.

Allora qui bisogna fare chiarezza. Un documento in Parlamento deve arrivare prima di essere nato o mentre sta nascendo? Il Parlamento sta dando gli indirizzi attraverso l'approvazione di questo documento, oppure il

Governo prima di esplicitarsi con le parti sociali deve sentire e farsi sentire dal Parlamento? Ma allora non ha senso che si sia democratizzato l'*iter* di formazione degli atti di Governo introducendo la consultazione delle parti sociali. Questo è il problema. Ho la sensazione che vi sia un problema di tempi sul quale dobbiamo un momentino chiarirci le idee perchè vedo tutti i dopo che diventano prima; allora non c'è più niente dopo, ma tutto prima: non può essere. Riflettiamo su questo.

BOLLINI. Tutto questo nei tempi giusti.

AMATO, *ministro del tesoro*. Certo, nei tempi giusti, ma il fatto è che siamo al cinquantottesimo giorno. Se il Governo non avesse iniziato ad impostare le azioni attuative di questo piano di rientro...

BOLLINI. Nel documento doveva indicare tutto quello che poteva senza lasciare pagine bianche.

AMATO, *ministro del tesoro*. In verità non vi sono pagine bianche. Si può discutere sui contenuti ma proprio bianche bianche non sono. Ci sono delle parole su tutte le pagine.

In ogni caso, non esiste uno scambio IVA-IRPEF; esistono due problemi distinti: uno riguarda un problema di attuazione di un indirizzo comunitario, peraltro non ancora diventato direttiva vincolante, in virtù del quale le aliquote dell'IVA dovrebbero diventare tendenzialmente due: una collocata nella fascia 4-9, l'altra collocata nella fascia 16-20. Noi dobbiamo iniziare ad attuare questo indirizzo il quale comporta inevitabilmente l'aumento di alcune aliquote, in quanto noi italiani, similmente o a differenza di altri paesi, abbiamo alcuni beni che stanno allo zero mentre altri stanno al due. Realizzare per intero questa manovra in un unico esercizio avrebbe degli effetti sui prezzi particolarmente pesanti. Un'operazione condotta soltanto sulle aliquote alte di queste due fasce del piano Copfield porta comunque 4 mila miliardi di maggior carico sui prezzi; quindi, realizzarla tutta su un esercizio significa avere un effetto che si aggira intorno all'1, cumulativamente per l'insieme. Pertanto, conviene dividere tale manovra su due esercizi e questa è l'operazione IVA che l'Italia deve fare così come stanno facendo gli altri paesi.

L'operazione IRPEF, invece, è tutt'altra cosa. In base a quelle parole astratte di cui prima parlavamo, ci può essere chi ritiene che è meglio fare contestualmente queste due operazioni, oppure chi ritiene che debbano essere realizzate con gradualità correlata. Comunque, si tratta di due operazioni che debbono essere realizzate, soprattutto quella dell'IVA. Mi rendo conto che l'aspettativa è che l'IVA diminuisca su tutto e questo è uno degli argomenti che affronterò al termine del mio intervento.

Come ho detto tante volte, la riduzione delle aliquote dell'IRPEF la considero parte fondamentale di una manovra di incremento della pressione tributaria, ritenendo che il livello abbastanza espropriativo che ha raggiunto l'aliquota progressiva in Italia diventi preclusivo dell'uso di una tastiera più ampia di strumenti, per raggiungere anche più propriamente con il fisco varie forme non solo di produzione ma anche di utilizzazione del reddito. Non c'è dubbio che, correlato alla riduzione delle aliquote, c'è il problema dell'allargamento della base imponibile. Non c'è dubbio che quest'ultimo

pone anche il problema (che appare sempre semi-nascosto ma non lo è affatto) dei redditi cosiddetti finanziari. Onorevoli senatori, questo è un problema che noi abbiamo posto in sede comunitaria ed è un problema che nessun paese risolve correttamente da solo, proprio via via che il mercato finanziario si viene integrando. Siamo stati noi italiani a chiedere in sede comunitaria che venisse utilizzato un periodo di ventiquattro mesi per la armonizzazione fiscale dei redditi da capitale. Certamente quest'operazione di armonizzazione, come quella dell'IVA, porterà al rialzo e all'abbassamento di certe aliquote, in quanto in un sistema integrato nessun paese ha interesse che quote del suo mercato finanziario siano libere dalle imposte che vigono negli altri paesi, perchè a quel punto tutti gli speculatori d'Europa coglierebbero quest'occasione. Nessun paese ha interesse a mettersi in una simile condizione per mille motivi, come quelli che investono anche la solidità e la tradizione delle proprietà azionarie, quando per esempio queste ultime riflettono patrimoni di famiglia, di gruppi, eccetera. Quindi, non c'è dubbio che interverranno entro il prossimo anno, secondo una «tempistica» già definita dalla Comunità economica europea, delle misure di armonizzazione che vedranno alcuni nostri tributi (più alti di quelli di altri paesi) diventare il punto di riferimento per gli altri, e viceversa alcuni nostri tributi (più bassi di quelli di altri) assumere come punto di riferimento i tributi degli altri. Quindi, vi sono alcuni argomenti la cui trattazione va avanti e non guadagnano alcunchè dal fatto che siano oggetto di declamazione.

Per quanto riguarda le spese, desidero fare due brevi considerazioni. Siamo tutti d'accordo sul fatto che si debbano fare delle riforme, però devo dire che ho una grande diffidenza nei confronti di questa parola (che amo moltissimo) perchè tende ad essere presentata come una specie di terra promessa dove tutti avranno di più di quanto posseggono oggi. Pertanto ho contribuito a contrapporre in questa stagione di polemiche, la parola «riforme» alla parola «tagli». Non vorrei pentirmi di questa scelta se la parola «riforma» dovesse significare appunto la creazione di un mondo, che sapremo disegnare, in cui una manna piovuta non so da dove sostituirebbe ciò che dovesse per altri versi venire meno. Non pensiamo che sia così.

Le riforme che a noi servono sono quelle realmente necessarie, per cui i meccanismi di spesa, se occorre, devono essere sostituiti; quindi non si tratta di tagliare un dente di una ruota dentata, ma di cambiare la ruota stessa. Anzitutto, sono riforme per questo motivo, cioè perchè cambiano la ruota dentata e non il singolo dente. In secondo luogo, concorrono a creare un clima di pesi e contrappesi e di equa distribuzione di costi e benefici che renda più sopportabili i costi e non perchè questi non ci siano, ma perchè in un contesto di riforma si può rendere più accettabile la sopportazione di un costo di quanto non accada attraverso il taglio del dente della ruota dentata; ma il costo deve esserci.

Mi dispiace per il senatore Libertini che in certi momenti sembra più efficace di Ligato nel difendere l'azienda così come è, ma non c'è riforma delle ferrovie che possa consentire di dilatare il disavanzo dell'azienda. Non c'è riforma della sanità che possa permettere alla spesa sanitaria di procedere di anno in anno a ritmi di spesa incontrollabili, per cui sta diventando grottesco affermare che non si possono effettuare tagli della spesa sanitaria: ma chi mai riuscerebbe a farla, se questa di giorno in giorno aumenta vertiginosamente? Qui si tratta di vedere di quanto vogliamo che cresca perchè la questione dei tagli è proprio al di fuori delle nostre

possibilità. Ma non vi è riforma che possa consentirle questo ritmo di crescita. Non vi è riforma della pubblica amministrazione che possa permettere di continuare ad usufruire di stipendi crescenti a produttività decrescente. Non sono queste le riforme.

È chiaro che questo – come giustamente rilevava il senatore Andreatta – pone un problema che è anzitutto politico e non tecnico. Infatti, le riforme di cui abbiamo bisogno in realtà presuppongono due condizioni: in primo luogo, riuscire a recuperare la nostra capacità di essere interpreti di bisogni della collettività e non di bisogni di noi stessi come strato di intermediari tra la società e lo Stato; in secondo luogo, recuperare la capacità di legiferare per regole e non per erogazioni, perchè non vi è letteratura – e qui voglio proprio dirlo – di sinistra, più ricca di quella italiana di sinistra con le condanne dello Stato erogatore, e non c'è Parlamento che in tutti i suoi Gruppi stia maggiormente dimostrando un'attitudine inesorabile piuttosto ad immaginare norme erogatrici che non norme regolatrici.

ANDRIANI. Ma la sinistra non ha mai governato in Italia, e il *deficit* pubblico è cresciuto spaventosamente.

AMATO, *ministro del tesoro*. Ma io parlo di legiferare. Poichè personalmente non appartengo alla destra, mi ascrivo alla sinistra, mi trovo ad avere anche l'esperienza di avere governato, e quindi parlo per me.

ANDRIANI. Non si può dire che ha governato la sinistra: un «pezzo» di sinistra ha governato insieme ad altri.

AMATO, *ministro del tesoro*. Ma chi ha detto che ha governato? Ho detto che ha legiferato. Un ottimo esempio di una sinistra non erogatrice è quello di presentare tutti disegni di legge regolatori e nessuno erogatore. Questo sarebbe un ottimo esempio di alternativa. Ma facciamo la somma degli emendamenti che vengono presentati alle leggi finanziarie e delle proposte di legge della sinistra che non ha finora governato, e mettiamo da una parte le norme regolatrici e dall'altra quelle di sovvenzione ovvero di agevolazione; tiriamo le somme e vediamo quale esempio di alternativa viene offerto da questo tipo di norme. Questo è facilmente riscontrabile.

Non è facile per nessuno; non è facile per chiunque gestisca una qualunque istituzione; non è facile per la sinistra che lei, senatore Andriani, incarna, che come interprete delle proprie esigenze di Goveno negli enti locali spesso porta in Parlamento le istanze degli amministratori e non degli amministrati, il bisogno degli amministratori di avere in mano risorse da gestire, risorse che non sono necessariamente quelle di cui gli amministrati possono aver bisogno per le proprie esigenze. Non è facile per chi sta governando il paese, che da questo tipo di esigenze è sovraffollato e che continua in realtà a dare spazi agli intermediari piuttosto che ai cittadini, ma questo è un fenomeno che accade in tutte le società e accade anche nella nostra. L'atto di coraggio è quello, ma non è senza rete perchè se noi sapessimo che facendo atti coraggiosi andiamo contro la società che rappresentiamo, allora saremmo davvero senza rete: ma è possibile che gli atti di coraggio siano quelli che la società vuole, soltanto che tolgono strumenti a noi. Tolgono a me la possibilità di finanziare una metropolitana nel mio collegio elettorale, tolgono a te la possibilità di avere non so che cosa

altro ti possa interessare e tante altre cose di questo genere. Ma chi lo dice che i cittadini desiderano esattamente questo? È questo il primo punto, cioè la capacità di recuperare un rapporto con i bisogni collettivi, e non con i bisogni degli intermediari, chiunque siano, siano anche i sindacalisti, sia anche la Confindustria.

Io questa esperienza l'ho fatta. Ho constatato che la Confindustria, perchè è un sindacato anche quello, aveva assoluto bisogno di ottenere certe agevolazioni dallo Stato che poi mi è parso che a molti imprenditori non interessassero tanto. Ma come giustificava la propria esistenza di sindacato la Confindustria se non otteneva quelle agevolazioni? Non è detto che quello che si porta a casa in questo tipo di negoziato tra rappresentanti, sia ciò che interessa realmente ai rappresentati.

Dobbiamo recuperare in qualche modo un rapporto con la realtà e temo che se non facciamo questo le riforme ci risulteranno impossibili, perchè avremmo troppi vincoli. In secondo luogo, dobbiamo recuperare la capacità di regolare; una società può essere regolata e si possono ottenere eccellenti risultati di riequilibrio, anche in rapporti di giustizia-ingiustizia, equità-iniquità, attraverso regole diverse. Non tutte le differenze che vediamo nella società e che riteniamo ingiuste si colmano a suon di quattrini, omettendo dei soldi dove mancano, o togliendoli. No; questa è una azione evidentemente necessaria, ma molte cose si possono fare con strumenti diversi.

Mi rendo perfettamente conto che il primo a doverlo fare è il Governo; so, come ha detto il senatore Andreatta, che per farlo occorre rivedere anche ciò che è già stato messo in moto. Credo che il Consiglio dei ministri di domani vedrà decisioni di sospensione di investimenti non ancora deliberati, in attesa di una verifica dei piani, degli obiettivi, degli indirizzi a cui tali investimenti si riferiscono. Tutto questo è fin d'ora necessario. Se sapremo operare, come è possibile, in questa direzione è anche possibile che questo documento veda alla fine del quinquennio una qualche realizzazione delle cifre che indica. (*Applausi dal centro e dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Inversione dell'ordine del giorno

PRESIDENTE. Per assicurare un ordinato svolgimento dei lavori dispongo, ai sensi dell'articolo 56, comma 3, del Regolamento, l'inversione dell'ordine del giorno, nel senso che il disegno di legge n. 1197 venga esaminato dopo la discussione del rendiconto e dell'assestamento del bilancio dello Stato.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 14,25*).

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

Allegato alla seduta n. 152

Disegni di legge, annunzio di presentazione

In data 27 luglio 1988 è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

BISSO, LIBERTINI, VISCONTI, SENESI, PINNA, LOTTI, GIUSTINELLI, GIACCHÈ, RANALLI, VECCHI, CHIESURA, SPOSETTI e CASCIA. - «Attuazione dei sistemi portuali. Nuovi criteri di classificazione e riforma delle gestioni portuali» (1247).

Disegni di legge, assegnazione

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):

FILETTI. - «Soppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 784, e disposizioni in materia di pubblico impiego» (1055), previo parere della 5ª Commissione;

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

GUALTIERI ed altri. - «Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari» (1037), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 6ª e della 7ª Commissione;

CROCETTA. - «Istituzione del tribunale civile e penale di Gela» (1038), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

BOZZELLO VEROLE ed altri. - «Modifica ed integrazione dell'articolo 71 della legge 22 aprile 1941, n. 633, sulla tutela del diritto d'autore» (1042), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 6ª e della 7ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

PIZZOL ed altri. - «Aumento dell'assegno vitalizio per i cavalieri dell'Ordine di Vittorio Veneto» (1039), previ pareri della 4ª e della 5ª Commissione;

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

LAURIA ed altri. - «Riduzione delle tariffe aeree per la Sicilia» (1104), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

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

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 1988, n. 185, recante assegnazione all'ENEA di un contributo per l'anno 1988, a titolo di anticipazione sul contributo globale per il quinquennio 1985-1989» (1090-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*), previo parere della 5ª Commissione;

alla 13ª Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali):

DEGAN ed altri. – «Norme-quadro in materia di speleologia» (1026), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª, della 7ª, della 9ª e della 10ª Commissione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

A nome della 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio), in data 27 luglio 1988, il senatore Bonora ha presentato la relazione sul disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 11 luglio 1988, n. 258, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in attuazione della decisione della Commissione CEE/88/318 del 2 marzo 1988» (1197).

Disegni di legge, rimessione all'Assemblea

A norma dell'articolo 35, secondo comma, del Regolamento, in data 27 luglio 1988, il disegno di legge: «Norme sul ritardo della prestazione del servizio militare di leva per gli studenti universitari» (1132), già assegnato in sede deliberante alla 4ª Commissione permanente (Difesa), è stato rimesso alla discussione e alla votazione dell'Assemblea.