SENATO DELLA REPUBBLICA

- X LEGISLATURA ---

87° SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 8 MARZO 1988

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	ziarıa 1988)» (470-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati);
CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA 3	«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990» (471-B) (Approvato dal
DISEGNI DI LEGGE	Senato e modificato dalla Camera dei de-
Trasmissione dalla Camera dei deputati e as-	putati):
segnazione 4	PRESIDENTE Pag. 6
Annunzio di presentazione 4	* RASTRELLI (MSI-DN)
Assegnazione 4	DELL'OSSO (<i>PSDI</i>)
	MANCIA (PSI)
PER LA RICORRENZA DELLA GIORNATA DELLA DONNA	* CAVAZZUTI (Sin. Ind.)
Presidente	ALLEGATO
DISEGNI DI LEGGE	DISEGNI DI LEGGE
	Trasmissione dalla Camera dei deputati 29
Discussione congiunta:	Annunzio di presentazione
«Disposizioni per la formazione del bilancio	/
annuale e pluriennale dello Stato (legge finan-	Assegnazione 30

87a SEDUTA (antimerid.) ASSEMBLEA - RESOC	CONTO STENOGRAFICO 8 MARZO 1988
Nuova assegnazione	CORTE DEI CONTI
Presentazione di relazioni	Trasmissione di relazioni sulla gestione finan- ziaria di enti
COMMISSIONI PERMANENTI Presentazione di documenti	CORTE COSTITUZIONALE Trasmissione di sentenze
INCHIESTE PARLAMENTARI Annunzio di presentazione di proposte 31	N. B L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 10,30*). Si dia lettura del processo verbale.

POZZO, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 3 marzo.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Acquarone, Bonalumi, Citaristi, De Cinque, Ferrara Pietro, Montresori, Venturi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cardinale, Consoli, Covello, Dujany, Fogu e Mantica, in Francia e Gran Bretagna, per attività della Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale.

Calendario dei lavori dell'Assemblea

PRESIDENTE. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, riunitasi il 2 marzo 1988 con la presenza dei Vice Presidenti del Senato e con l'intervento del rappresentante del Governo, ha adottato – ai sensi dell'articolo 55 del Regolamento – il seguente calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo dall'8 al 12 marzo 1988.

Martedì	rtedì 8 marzo		(antimeridiana)	
»	»	»	(h. 10,30) (pomeridiana) (h. 16,30)	
Mercoledì .	9	»	(pomeridiana) (h. 16,30)	– Di
Giovedì	10	»	(antimeridiana) (h. 9,30)	fi:
»	»	»	(pomeridiana) (h. 16,30)	de – Pr
Venerdì	11	»	(antimeridiana) (h. 9,30)	le (r
»	»	»	(<i>pomeridiana</i>) (h. 16,30)	
Sabato .	12	»	(antimeridiana) (h. 9,30)	

- Disegni di legge nn. 470-B e 471-B (legge finanziaria e bilancio dello Stato per il 1988) - (Approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati)
- Presupposti di costituzionalità dei disegni di legge n. 882 (impianti sportivi) e n. 886 (nona qualifica funzionale)

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

La deliberazione sui presupposti di costituzionalità dei decreti-legge sugli impianti sportivi (Senato n. 882) e sulla nona qualifica funzionale (Senato n. 886) avrà luogo in apertura della seduta di mercoledì 9 marzo.

In occasione dell'esame da parte dell'Assemblea dei documenti di bilancio, le Commissioni permanenti potranno riunirsi soltanto in ore non coincidenti con le sedute dell'Aula.

Secondo quanto previsto dal succitato articolo 55 del Regolamento, detto calendario sarà distribuito.

Poichè la Camera dei deputati ha trasmesso il disegno di legge di conversione del decreto-legge sull'ENEA (Senato n. 898) e sul condono edilizio (Senato n. 906), i presupposti di costituzionalità di tali provvedimenti saranno anch'essi esaminati nella seduta di mercoledì 9 marzo. Il merito di tali provvedimenti sarà invece discusso nella seduta pomeridiana di giovedì 10 marzo 1988.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati e assegnazione

PRESIDENTE. In data 7 marzo 1988, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2142. – «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 gennaio 1988, n. 2, recante modifiche alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive» (906) (Approvato dalla Camera dei deputati)

Detto disegno di legge è stato deferito, in pari data, in sede referente, alla 13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali), previ pareri della 1^a, della 2^a, della 5^a, della 6^a, della 7^a e della 8^a Commissione.

La 1ª Commissione permanente, udito il parere della 13ª Commissione, riferirà all'Assemblea nella seduta del 9 marzo 1988, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. In data 7 marzo 1988, è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

Andreatta, Abis e Forte. – «Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» (907).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. In data 5 marzo 1988, 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):

Assemblea - Resoconto stenografico

8 Marzo 1988

«Conversione in legge del decreto-legge 26 febbraio 1988, n. 46, recante provvedimenti urgenti in materia di pubblico impiego» (886), previo parere della 5^a Commissione.

La 1ª Commissione permanente riferirà all'Assemblea nella seduta del 9 marzo 1988, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

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

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 febbraio 1988, n. 22, recante modifiche ed integrazioni al decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 marzo 1987, n. 65, concernente misure urgenti per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi, per la realizzazione o completamento di strutture sportive di base e per l'utilizzazione dei finanziamenti aggiuntivi a favore delle attività di interesse turistico» (882) (Approvato dalla Camera dei deputati), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 6ª, della 7ª e della 10ª Commissione.

La 1ª Commissione permanente, udito il parere della 8ª Commissione, riferirà all'Assemblea nella seduta del 9 marzo 1988, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

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

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 gennaio 1988, n. 7, recante assegnazione all'ENEA di un contributo per il secondo semestre del 1987 a titolo di anticipazione sul contributo globale per il quinquennio 1985-1989» (898) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 5ª e della 7ª Commissione.

La 1ª Commissione permanente, udito il parere della 10ª Commissione, riferirà all'Assemblea nella seduta del 9 marzo 1988, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

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

Per la ricorrenza della giornata della donna

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, rinnovo oggi in Aula l'augurio più affettuoso alle colleghe senatrici per la loro festa, augurio che ho già espresso giorni fa nell'incontro avuto a Palazzo Giustiniani. Questo augurio si tinge di malinconia alla luce dei rinnovati, gravi e intollerabili atti di violenza sessuale che hanno colpito Roma, quasi in coincidenza con questa ricorrenza. Ecco perchè mi sembra opportuno ricordare, alla riapertura dei lavori della nostra Assemblea, sia la festa, sia il significato morale e civile che essa ha nel quadro dello sviluppo della democrazia italiana.

Le senatrici appartenenti ai diversi Gruppi parlamentari del Senato mi hanno consegnato il 3 marzo un documento unitario sui problemi della ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

condizione femminile. Alla presentazione del documento è seguito un proficuo scambio di idee che ha fatto registrare significative convergenze. Proprio ieri, dando concreto seguito all'incontro del 3 marzo, ho trasmesso ai Presidenti delle Commissioni affari costituzionali, giustizia, istruzione, lavoro e sanità del Senato i documenti di cui sopra, segnalando alle Commissioni l'esigenza di dare rapido corso alle iniziative legislative pendenti innanzi al Senato e riguardanti soprattutto il problema della violenza sessuale, quello dell'occupazione femminile, dell'assistenza agli handicappati e agli anziani ed, infine, quello della tossicodipendenza. Sono tutte battaglie su cui si misura la civiltà di un popolo.

Discussione congiunta dei disegni di legge:

- «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)» (470-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati);
- «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990» (471-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Onorevoli colleghi, nel momento in cui il Senato si accinge alla seconda lettura della legge finanziaria e del bilancio dello Stato – già approvati nel dicembre dell'anno passato e, quindi, modificati dalla Camera dei deputati – ricordo che in questa fase, esaurita la discussione generale congiunta, il Senato, a norma dell'articolo 104 del Regolamento, potrà discutere e deliberare esclusivamente sulle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento ai disegni di legge in esame.

A tale proposito avverto che, ai fini del procedimento, lo stralcio di articoli deliberato dalla Camera rispetto al testo approvato in prima lettura dal Senato ha valore di soppressione dell'articolo stesso, e va pertanto messo in votazione. Avverto inoltre che, se a fronte della soppressione o dello stralcio di un articolo del testo approvato dal Senato sono presentati emendamenti intesi a ripristinare l'articolo stesso, la reiezione di detti emendamenti equivale ad approvazione della soppressione o dello stralcio deliberati dalla Camera, senza bisogno di ricorrere ad altra votazione.

Ricordo infine che, dopo la votazione finale della legge finanziaria, il Senato passerà all'esame e alla votazione degli articoli, nonchè alla votazione finale del bilancio dello Stato, comprensivo delle connesse note di variazione.

Dichiaro quindi aperta la discussione generale congiunta sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

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

* RASTRELLI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli Sottosegretari e cari colleghi, durante l'ultima vicenda in Commissione molti

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

colleghi - e penso che si ripeteranno in Aula - hanno dichiarato un senso di complessiva frustrazione per l'andamento della legge finanziaria. Ed anch'io, obiettivamente e onestamente, non sfuggo a questo stato particolare, perchè se è vero, come ha affermato il Presidente, che tecnicamente siamo alla seconda lettura della legge finanziaria, è anche vero che, di fatto, siamo alla sua terza lettura; infatti, questo è il mio terzo intervento sulla legge finanziaria. Non dobbiamo dimenticare che, prima ancora dell'ultima vicenda, la legge finanziaria ha avuto due diverse stesure da parte del Governo e che, quindi, siamo in una fase ripetitiva. Come diceva opportunamente poco fa - e credo di poter riferire questa confidenza - il ministro Amato, il copione della legge finanziaria è ormai eccessivamente sfruttato e facciamo difficoltà (faccio personalmente difficoltà) a riprendere la parola su questo argomento. Il dovere di ufficio mi impone però di intervenire. Dirò subito che la complessiva vicenda è in fondo mortificante, innanzitutto per il Governo, perchè nelle risultanze del complessivo dibattito e delle vicende che lo hanno sostanziato, il Governo ha rinunziato di fatto a governare l'economia, a svolgere cioè il suo compito principale. Un Governo che parte con una previsione massima di disavanzo di 103.000 miliardi e che si dichiara disponibile, per evitare il peggio, ad accettare 122.000 miliardi che attualmente sono la risultante preventivata degli oneri complessivi, per quanto riguarda il disavanzo, che scaturiscono dalla normativa della legge finanziaria e dall'annesso bilancio - compie un atto grave di rinunzia rispetto a un'impostazione precisa, tassativa, che pure fu sviluppata e difesa dal Governo stesso nella prima fase di lettura e di esame della legge finanziaria.

Sotto questo profilo, quindi, la responsabilità del Governo è evidente, ma non è soltanto responsabilità del Governo inteso come Esecutivo. Forse - lo dico con estremo rispetto, ma devo dire la verità - questo Governo ectoplasma, che è stato costretto senza poteri e senza maggioranza a ripresentarsi in Parlamento, per decisione a nostro avviso criticabile del Presidente della Repubblica, è un Governo che non è stato posto nelle condizioni di svolgere le funzioni proprie che gli erano state affidate e che la Costituzione vuole che il Governo eserciti; questo è il problema. Oggi, viceversa, abbiamo avuto la precisa sensazione di ciò, peraltro per riconoscimento esplicito del ministro Amato. Colgo l'occasione per ringraziarlo per la presenza costante in questa vicenda, giacchè, se noi siamo stanchi di parlare della legge finanziaria, immagino quale debba essere lo stato d'animo, lo stato psicologico e, se mi è consentito, lo stato mentale (nel senso buono della parola), del ministro Amato che da sei mesi è costretto, mattina e pomeriggio, in sedi diverse, a parlare sempre della stessa cosa, a difendere lo stesso presupposto. Ho molto apprezzato - gliene ho dato pubblicamente atto in Commissione - l'ultimo discorso fatto alla Commissione bilancio quando, da Ministro del tesoro competente, ha prospettato l'impossibilità per il Ministro della spesa di fare il suo dovere, di regolare i conti dello Stato in una situazione di tale collasso della finanza pubblica che veramente il peggio è ancora tutto da verificare.

Quindi il Governo esce mortificato da questa vicenda: non solo esso, ma anche il Senato. Infatti, il secondo aspetto che io vorrei introdurre nella mia riflessione è il seguente: il Senato svolge da un po' di tempo una funzione di riserva, di secondo grado; dietro lo schermo del senso di responsabilità dei senatori della Camera alta, il Senato si limita a ratificare, a prendere atto, a

8 Marzo 1988

subire, qualche volta, le decisioni dell'altro ramo del Parlamento. È una verità amara che dobbiamo confessare, perchè la politica autentica in Italia si svolge nell'altro ramo del Parlamento: è la Camera che fa le leggi, è la Camera che crea le crisi di Governo, è la Camera che imposta i programi, è la Camera il parametro, la cartina di tornasole; è lì che si verificano, si sperimentano e si annunciano le situazioni politiche, amministrative, economiche, legislative che il Parlamento nel suo complesso è chiamato a varare.

Questa seconda considerazione certamente non vuole essere una critica nè alla Presidenza del Senato nè ai senatori, ma una constatazione: i fautori della Costituzione materiale e del monocameralismo sono serviti, perchè si è già realizzata di fatto una prevalenza di uno dei rami del Parlamento e la discussione della legge finanziaria poteva essere l'occasione per rivendicare la funzione paritaria. Se veramente il Senato rispetto alla prima lettura – noi votammo contro la prima lettura e io chiamo alla coerenza i colleghi della maggioranza, che votarono a suo tempo una legge diversa - avesse voluto rivendicare la dignità della propria opinione scientificamente esposta e convalidata dalla votazione dell'Aula, avrebbe dovuto imporre una modificazione complessiva della legge finanziaria come ci è pervenuta dalla Camera. Le diverse opposizioni hanno ritenuto politicamente di aver riportato una vittoria nell'altro ramo del Parlamento - ma una vittoria molto relativa e molto parziale di cui parlerò – e soprattutto hanno finalizzato la loro azione a un altro presupposto, cioè alla necessità per essi imprescindibile di liberarsi di questo Governo. Quindi, il loro atteggiamento è condizionato da questa valutazione politica. Le forze di maggioranza che hanno espresso l'attuale Governo in questo ramo del Parlamento, non avrebbero dovuto lasciare vita facile alla Camera dei deputati, dove la stessa maggioranza (non le opposizioni), invertendo il ruolo che le è proprio, ha determinato quelle conseguenze di ordine economico che il ministro Amato ha così chiaramente enunciato e che il relatore Abis, uomo di grande prestigio e di grande obiettività - di questo gliene vogliamo dare atto - ha formalizzato nelle sue relazioni e nei suoi interventi sia in Commissione che in Aula.

Quindi, vi è stata una seconda mortificazione che ha toccato il Senato, la sua maggioranza, il ruolo complessivo di questa Assemblea: questo stato di soggezione, se non di subordinazione, rispetto all'altro ramo del Parlamento.

La vicenda della legge finanziaria mortifica anche, complessivamente, le istituzioni. Poc'anzi il Presidente di questa Assemblea ha annunciato che i senatori Andreatta, Forte ed Abis hanno presentato un disegno di legge di modifica dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, cioè di una legge che a suo tempo fu tanto strombazzata e reclamizzata come un toccasana per il complessivo governo dell'economia nazionale. Io non discuto che le finalità di quella legge non fossero buone; quella normativa era stata articolata affinchè – ed è questa l'impostazione di fondo che dobbiamo far scaturire come meditazione dalla vicenda di questa legge finanziaria – il momento di controllo e di governo dell'economia da parte del Parlamento rispetto all'Esecutivo fosse neutrale rispetto alla dialettica politica. Infatti, quest'ultima non può superare le colonne d'Ercole di una scienza esatta, qual è appunto l'economia.

Quindi nell'esame della legge finanziaria era opportuno che le forze politiche si confrontassero su delle scelte nell'ambito della capienza e della compatibilità macroeconomica e non al di fuori di questa, perchè il gioco al

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

massacro sull'economia è sempre un gioco che incide sulla vita e sullo sviluppo del popolo italiano, e non è un gioco che può essere posto in essere dal Governo o da una maggioranza in modo antitetico. Il momento di controllo dell'economia deve essere un momento neutrale rispetto alla dialettica tra le varie forze politiche. Si tratta di valutare quali sono le compatibilità – e nell'ambito di esse ci potrà essere uno scontro ed una scelta, che il Governo potrà proporre e la maggioranza sostenere – ma l'effetto della duplicazione o dello sviluppo della spesa senza alcun controllo e senza limiti non giova a nessuno; esso invece danneggia e mortifica tutti, anche quelli che si ritengono, soltanto per restare all'opposizione, vincitori di una battaglia parlamentare. Una vittoria che definirei di Pirro, perchè dal suo esito deriverà il rendiconto, necessario e forse drammatico, delle misure di restrizione che il Parlamento dovrà varare, magari caricando ancora di nuove tasse e di nuove imposte il popolo italiano.

È una vicenda mortificante anche dal punto degli interessi nazionali. Io non so se, quando i conti definitivi di questa legge finanziaria saranno resi noti e soprattutto quando sarà nota l'eredità negativa che questo Governo lascerà al nuovo Esecutivo (ovvero l'eredità negativa che il Ministro del tesoro uscente – e ci auguriamo subentrante – dovrà affrontare), il discorso si dirigerà direttamente al popolo italiano. Sarà il Parlamento a dover trovare gli elementi utili per risolvere una problematica di questo genere, poichè le spese saranno; all'atto dei fatti, irriducibili e bisognerà trovare nuove entrate: ma è evidente che reperire nuove entrate significherà chiamare il popolo italiano ad un ulteriore sacrificio.

Sono queste le risultanti obiettive che, in un momento di confessione e di meditazione e di verità, voglio rendere come una mia personale impressione nell'attuale situazione che definirei allucinante. Non basta dire che il Governo ha sbagliato: certamente il Governo e la maggioranza hanno le maggiori responsabilità, ma solo un profilo farisaico e sottile potrebbe farci dire che le opposizioni non hanno alcuna responsabilità e quindi non devono pagare alcun prezzo. Ma la considerazione che poi, in definitiva, il prezzo sarà pagato dal popolo italiano mi induce pubblicamente a fare nei vostri confronti questa personale riflessione.

Un secondo elemento di valutazione riguarda il comportamento delle forze politiche. Capisco che nelle forze di maggioranza si può essere verificato – perchè appartiene alla logica delle cose – un momento di frizione tra i partiti, e che nell'ambito degli stessi partiti si siano creati dei punti differenziati di visione; aver però approfittato della discussione del disegno di legge finanziaria, e non di un'altra qualsiasi occasione che non avrebbe prodotto danni, per mettere in crisi e in difficoltà il Governo, e per operare in prospettiva una sostituzione dell'attuale Esecutivo, costituisce una grave responsabilità che attiene anche al profilo etico e morale. Non era quella la circostanza nella quale si potevano scaricare le tensioni della maggioranza. Dovevano essere altre le occasioni: politiche, magari parlamentari, ma non si poteva approfittare di quella circostanza particolare per proporre emendamenti stravolgenti, bocciare tabelle di bilancio, quindi per mettere in crisi l'economia perseguendo soltanto finalità politiche interne ai partiti e alla maggioranza. Anche questo elemento andava sottolineato con tutta chiarezza.

In effetti, cos'è oggi il disegno di legge finanziaria? È un prezzo politico che si fa pagare economicamente alla collettività. Questo giudizio mi sembra

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

assolutamente negativo e riassume tutto quello che deve essere compreso. Lo spostamento dei valori costituisce un limite notevole. Non si tratta soltanto dei 10.000 miliardi che ormai pacificamente sono riconosciuti come «buco» tra entrate e uscite nell'attuale situazione di disavanzo: si tratta di molto di più. La realtà è che nel passato esercizio finanziario abbiamo avuto il vantaggio di introiti superiori a quelli preventivati, che mi pare raggiungano una cifra oscillante tra i 14.000 e 20.000 miliardi. Ora, se quell'effetto di maggiori entrate ha portato ugualmente per l'anno passato ad un deficit di bilancio di 114.000 miliardi, contro i 104.000 preventivati, per l'anno venturo non sappiamo se la stessa situazione di vantaggio si verificherà e se sarà possibile contenere questo deficit nella cifra stimata oggi di 122.000 miliardi. La difesa dei 10.000 miliardi che scaturirebbe come impostazione del prossimo Governo, rispetto ai quali soltanto 1.600 miliardi sono stati considerati con l'emendamento che il Governo ha voluto proporre a seguito dell'esito della discussione del disegno di legge finanziaria nell'altro ramo del Parlamento, sembra del tutto approssimativa e teorica. Questi conti vanno fatti daccapo!

Occorre reimpostare il discorso e vedere come le situazioni si traducano di fatto nei conti economici consuntivi del 1987. Bisogna vedere la portata normativa del trascinamento che già si è verificato in virtù delle norme della precedente legge finanziaria. Quindi la situazione è veramente drammatica dal punto di vista economico e onestamente non riesco a intravvedere quale potrà essere, da parte del nuovo Governo, una soluzione utile del problema, per far fronte alla drammatica vicenda di una legge finanziaria esaminata, approvata, portata avanti, in definitiva accettata dal Governo senza tenere presente il limite di compatibilità che pure esiste ed è invalicabile. È un limite economico che non appartiene alla dialettica politica, ma ad una scienza esatta e che va pertanto rispettato.

Tornando agli emendamenti che il Governo ha voluto presentare, noi stessi in Commissione abbiamo sollecitato i rappresentanti del Governo a fare una valutazione di opportunità. Una volta saltata la linea di difesa, la «linea del Piave» dell'economia, abbiamo domandato al Governo se fosse il caso di tenere in piedi un emendamento che riproponeva necessariamente un'ulteriore lettura e del quale soltanto il presunto ricavo di 1.600 miliardi (piccola cosa rispetto al «buco» che si è creato) poteva essere ritenuto valido. Il Governo ha inteso confermare questa impostazione, portando avanti un discorso che va inserito nella discussione che si è svolta nell'altro ramo del Parlamento, contando evidentemente su un momento di stanchezza complessiva e sulla possibilità di chiudere rapidamente questa vicenda anche in funzione delle aspettative in ordine alla prossima crisi, che è stata già preannunciata e che in questi giorni viene addirittura programmata. Il problema dei 1.600 miliardi che questo emendamento comporta è, però, secondo me soltanto teorico; non vi è alcuna certezza che i 1.600 miliardi entrino nelle casse dello Stato, per il semplice motivo che, per non ripetere la stessa norma bocciata dalla Camera, si è dovuto distinguere tra depositi di conto corrente liberi e depositi di conto corrente o postali vincolati, prevedendo l'aumento del gravame soltanto per un tipo di deposito che appartiene al campo della liquidità. Ma trattandosi di una liquida disponibilità dei risparmiatori, si può ben pensare che ad un certo momento, di fronte ad un indirizzo più favorevole per un investimento rispetto ad un altro, una grande massa imponibile si sposti liberamente da un settore ad un altro, ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

creando così il presupposto dell'assenza di quella base imponibile sulla quale dovrebbe operare l'imposizione maggiorata e dalla quale dovrebbero ricavarsi i 1.600 miliardi.

È valsa la pena di intervenire così drasticamente soltanto per questa materia, riproducendo un'altra volta il ping-pong tra Senato e Camera, quando si poteva studiare (il Governo futuro dovrà farlo) una sistemazione organica di tutti i prodotti finanziari?

Anche questo, secondo noi, è un atto di irresponsabilità del Governo. Il Governo avrebbe dovuto accantonare tutto e studiare la materia anche con l'apporto che è venuto nelle discussioni in Aula ed in Commissione da taluni senatori molto esperti; avrebbe dovuto approfondire la materia dei prodotti finanziari, procedere ad una organica regolamentazione del settore e rintracciare in tal modo la fonte attraverso la quale recuperare semmai una parte del disavanzo.

C'è stata invece una ferma presa di posizione per ripristinare l'emendamento. Non siamo convinti dell'utilità di esso, anche perchè quando si procede ad operazioni di questo genere bisogna prima chiudere le porte dalle quali possono uscire le fonti imponibili che sono alla base dei calcoli. Il Governo non lo ha fatto e secondo noi anche su questo punto ha sbagliato.

Restava il problema del cosiddetto emendamento Bassanini, quella drastica tagliola che la Camera improvvidamente aveva stabilito per tutti i proventi extra percepiti dai funzionari dello Stato e degli enti pubblici. Anche in quel caso di poteva provvedere semmai con atto amministrativo e porvi rimedio in un secondo momento, senza introdurre oggi ulteriori modifiche al disegno di legge finanziaria che poi alla Camera riproporranno probabilmente altri momenti di tensione.

Le valutazioni che mi sono permesso di svolgere, signori senatori, non scaturiscono da una visione personale del problema. Vi prego di leggere la relazione del senatore Abis. Nel momento stesso in cui dice che la legge finanziaria va approvata, egli espone chiaramente tutte le riserve, tutte le situazioni particolari, tutto il danno che si è creato per l'economia nazionale e, in prospettiva, per il popolo italiano in questa vicenda. È l'atto di coscienza dell'uomo che per la funzione si sente esonerato dal vincolo del Gruppo o della maggioranza, o che comunque per la funzione si sente libero e autonomo di rendere il proprio pensiero.

Notate un secondo particolare a mio modo di vedere molto importante. Il presidente della Commissione bilancio del Senato, senatore Andreatta, ha sentito il bisogno, credo personale e di coscienza, di presentare un ordine del giorno che penso sarà votato da quest'Aula: in relazione ai fatti particolari che pure esistono in ordine a questa legge finanziaria che sta per essere approvata, egli invita il Governo a soprassedere ad impegnare i fondi speciali di spesa dei gruppi b) e c), cercando così, attraverso una metodologia tecnica ed un impegno politico, di paralizzare gli effetti negativi della spesa che la legge finanziaria comporta. È l'attestazione di un'autorità morale e politica notevolissima; sono fatti sui quali bisogna riflettere. La riflessione ci porta a dire che ormai la materia legge finanziaria non può più essere lasciata ai discorsi, nè riteniamo che possano bastare le cosiddette invocate modifiche regolamentari. Non ci sembra che tutto possa essere risolto - in una materia così delicata - dal problema del voto segreto sì, voto segreto no, o da un regolamento particolare che possa agevolare, ridurre o contrarre i tempi di discussione o il modo con cui, dopo le discussioni, si arriva alle decisioni. Ci

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

sembra che occorra veramente una profonda meditazione della legge finanziaria.

Abbiamo saputo che il senatore Andreatta, insieme col senatore Forte, ha proposto una modifica legislativa all'articolo 11 della legge del 1978, come annunciato dal Presidente del Senato. Analizzeremo se questa proposta legislativa sia sufficiente a modificare quella alterazione di valori, prima che di fatti politici, che è avvenuta nell'interpretazione della legge finanziaria. Non dobbiamo dimenticare che meno di due anni fa, nel giugno del 1986, i due rami del Parlamento si sono dati, con una mozione comune, una regola che poi è completamente saltata. Quando le Assemblee legislative si danno esse stesse liberamente una regola, programmano un qualche cosa che deve poi risultare come frutto di una meditazione diversa, di una elaborazione diversa dei dati macroeconomici, di un impegno diverso a rispettare le compatibilità, e poi - per opera di queste Camere, per opera del Governo, per opera di coloro che hanno accettato questa regola - si inverte l'ordine dei fattori, mi domando allora quale sia la funzione del Parlamento; quale sia la coerenza, non personale, ma complessiva delle istituzioni; quale sia il modo con il quale si debba uscire da questo gioco perverso, da questo meccanismo che ormai nessuno più riesce a controllare.

Siccome facevo l'attestazione dei meriti e delle verità che sono venuti da altre parti politiche e da altre funzioni, mi piace poi ricordare anche il ministro Amato, in una giornata memorabile nella quale si era creato un clima particolare in Commissione; allora il presidente Andreatta ebbe a dire della relazione del ministro Amato: «La relazione Amato è un pugno nello stomaco». Sì, colleghi senatori: Andreatta, ex ministro del tesoro, uomo esperto che segue dalla mattina alla sera questi fatti, alla relazione del ministro Amato replicò: «È un pugno nello stomaco ricevuto da un parlamentare esperto», e ciò per le risultanze incontrovertibili di certe situazioni, di certi meccanismi perversi che si sono stabiliti nella società italiana e che sono frutto di leggi non pensate. Si tratta di meccanismi perversi di trascinamento e di aumento che portano conseguenze enormi. Lo stesso motivo che per noi costituisce una grande soddisfazione morale e politica, quello dell'agganciamento delle pensioni alle retribuzioni dei lavoratori - fatto giustissimo, che è stato varato dalla Camera e che noi probabilmente vareremo anche qui al Senato - è un fatto di grande valore morale ma anche di grande preoccupazione economica, perchè prima di dare questi riconoscimenti occorre trovare i fondi, affinchè il vantaggio dei pochi non si traduca poi in un generale dissesto. Fare una concessione di questo genere, riservata, senza aver prima stabilito le capienze economiche e le coperture, significa creare uno stato complessivo di dissesto nel quale tutti quanti saranno chiamati a rispondere e a rifondere i guai maggiori rispetto ai vantaggi acquisiti. Quindi occorre prendere atto che la legge finanziaria va modificata. Questo è l'ultimo anno, l'ultima volta che si può discutere di questa materia.

Il secondo argomento importante che voglio introdurre è proprio questo: in materia di finanza, di contabilità dello Stato, la dialettica politica e le stesse posizioni tra maggioranza e opposizione non hanno ragione di essere. Il momento della legge finanziaria o della contabilità deve essere un momento neutrale rispetto alle posizioni politiche; tutti insieme dobbiamo stabilire qual è il massimo della compatibilità e poi, nell'ambito di questo massimo che va rispettato, possono magari scontrarsi le scelte. Si combattono le opzioni, si fanno discorsi, si privilegia questo o quel

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

comparto, questo o quel settore, ma in definitiva non è possibile che si vada avanti in un modo per cui poi anche un Ministro debba venire in Assemblea a dire che la spesa pubblica è fuori controllo e che non c'è altro mezzo futuro se non quello di trovare altre entrate, aumentando ancora il regime fiscale e quindi proponendo al popolo italiano, per l'insipienza di chi deve decidere, una nuova stangata economica.

Vi è un altro punto sul quale mi sembra che in questa sede non si possa prescindere, che riguarda la questione morale. Il popolo italiano sarà tra poco chiamato a fare altri sacrifici, perchè è nella logica delle cose: se per il solo disavanzo occorrono 122.000 miliardi e se ne hanno a disposizione circa 104-105.000, è ovvio che la differenza dovrà essere tirata fuori dai contribuenti italiani. Come si può fare questa richiesta quando esiste una così evidente ed esplicita questione morale? Non voglio qui fare dello scandalismo che non serve, ma come è possibile rappresentare la classe politica italiana attraverso ministri, segretari di partito e vertici esponenziali quando non si hanno le carte in regola? Che non si abbiano le carte in regola è un fatto ormai dimostrato, prima ancora che i magistrati arrivino alle loro conclusioni. Anche questo allora è un problema: la politica italiana, la politica economica ed il governo dell'economia hanno assolutamente bisogno di un grande momento di pulizia e di verità. Se la legge finanziaria, in questa vicenda così mortificante complessivamente, avrà il valore di catarsi e sarà il momento - come ha detto «L'Osservatore romano» - «oltre il quale non si può più andare», per cui si comincerà a risalire la china della responsabilità, dell'onestà, delle valutazioni, della corresponsabilità di tutti in certe scelte che sono problematiche per l'avvenire del popolo italiano, allora ben venga anche come catarsi un fatto così grave.

FERRARA. Perchè «L'Osservatore romano» non si occupa del cardinale Marcinkus?

RASTRELLI. Io ho fatto una testimonianza approfondita, dal mio punto di vista, di quelle che sono le conseguenze.

FERRARA. Lei ha citato «L'Osservatore romano»!

RASTRELLI. «L'Osservatore romano» fa benissimo ad illustrare un quadro del genere visto che gli altri giornali italiani non lo fanno. Anche la sua «L'Unità» non ha detto ciò che va detto, cioè che Nicolazzi è un ladro. Ha avuto questo coraggio «L'Unità»? Vogliamo trovarlo una volta per tutte, in questa sede, il coraggio per dirlo? Non vedo come sia possibile che uomini politici onesti, che pure esistono, possano sedere al fianco di uomini che sono dei ladri, magari incaricati delle massime responsabilità.

Ed allora, chiudiamo la vicenda dicendo che se questa legge finanziaria con i suoi problemi può valere come momento di catarsi per la comune responsabilità – potendosi nel futuro riscattare e far trovare un modo nuovo di far politica e di governare l'economia – allora ben venga anche questa sconfitta mortificante per il Governo, per il Senato, per il Parlamento e per le istituzioni. L'importante è che la mortificazione non continui a danno del popolo italiano! (Applausi dalla destra)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Dell'Osso. Ne ha facoltà.

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

DELL'OSSO. Signor Presidente, signori Ministri, onorevoli colleghi, il mio partito non può che condividere i timori e le incertezze che le cifre fornite dal ministro del tesoro Amato in sede di Commissione bilancio del Senato possano a fine anno confermare la previsione di un fabbisogno di circa 122.000 miliardi. È uno sfondamento che preoccupa molto tutti noi e che ci impone, credo anche al di là delle differenti interpretazioni sul perchè di tale sfondamento, un impegno per arginare al più presto un *trend* che sui tempi medio-lunghi potrebbe creare in effetti una grave destabilizzazione del nostro sistema economico.

Su questa situazione si staglia anche la scadenza del 1992, alla quale, pena una dura situazione di *handicap* economico per il nostro paese, non possiamo presentarci trascinandoci il pesante fardello del nostro attuale disavanzo pubblico.

Tutti i conti sono quindi saltati, travalicando quel limite del 5 per cento di crescita che aveva caratterizzato il rigoroso piano triennale di rientro preparato da Giovanni Goria ed approvato nel 1986. Le cifre e le analisi che ci ha fornito il Ministro del tesoro spiegano che la rottura rispetto alle tabelle di marcia ipotizzate si è avuta lo scorso anno, quando nei diversi comparti la spesa, che doveva essere ancorata al tasso di inflazione prevista del 5 per cento, è stata largamente superiore. Gli stipendi sono aumentati del 15 per cento, i trasferimenti alle imprese del 40 per cento, i trasferimenti agli enti locali del 20 per cento.

Questi progressivi sfondamenti hanno portato il disavanzo pubblico a 113.000 miliardi circa. Poi abbiamo avuto un altro giro, questa volta alla Camera dei deputati, della cosiddetta «giostra infernale». È risultato, grazie ai franchi tiratori, un disavanzo pubblico (fermo nelle previsioni) di 122.000 miliardi.

Questa situazione ben grave, di quasi impossibile freno delle richieste di settori sempre più ampi dello Stato e della società, si è venuta a sovrapporre allo stallo – ormai da tutti accettato – del meccanismo di elaborazione del bilancio e della legge finanziaria. Il ministro Amato ci ha promesso una legge finanziaria snella. Credo che questa sia la reale intenzione del Ministro il quale, all'inizio di questo calvario legislativo, aveva affermato lo scorso ottobre di voler realizzare questo anno una legge snella. I colleghi della Sinistra indipendente hanno presentato un disegno di legge molto interessante che chiede di rivedere il meccanismo di elaborazione della legge, restituendogli la funzione di una legge cornice di stretta programmazione economica. Anche il Ministro vuole limitarsi per il prossimo anno ad una legge composta del solo articolo 1; il mio Gruppo ritiene che la perversità legislativa che è affiorata in questi mesi abbia ormai raggiunto un punto di non ritorno che impone a tutte le forze politiche di trovare più agili, rispondenti e diretti mezzi di intervento economico.

Pertanto, abbiamo di frontte due problemi immediati: approvare questa legge e pensare a rivedere da subito i meccanismi legislativi. I ministri Amato e Colombo hanno dichiarato che questi compiti gravosi, di rientro del *deficit*, non possono essere affrontati se non da un Governo forte e sorretto da una maggioranza altrettanto forte. Questa osservazione ci sembra che individui il nocciolo dell'attuale situazione politica che vede una legislatura non ancora politicamente iniziata che si appoggia per ora sulla formula vuota degli accordi di programma. Anche questo scenario politico ha certamente contribuito ad aggravare lo slabbramento legislativo ed il manifestarsi di

Assemblea - Resoconto stenografico

8 Marzo 1988

fenomeni allarmanti di pressioni di gruppi, di corporazioni e di fasce della società spesso anche ben legittimate a richiedere oggi quello che non è stato fatto ieri, ma non tenendo conto della cornice di riferimento comune e degli interessi generali del paese.

In realtà questa disputa fra intesa di programma ed intesa politica sa molto di folclore di maniera o quanto meno è una forma pretestuosa di disputa. Tra le due concezioni la distinzione è soltanto formale perchè in realtà solo se c'è l'accordo sulle cose da fare nasce e si consolida anche l'accordo politico che è la condizione appunto della piena operatività tra le forze della maggioranza. Ad un anno circa dalle elezioni che hanno dato vita alla presente legislatura, ben poco del programma Goria (pur essendo questo un Governo di programma) è stato portato avanti e paradossalmente – ma fino ad un certo punto – il risultato migliore di questo Governo resta questa legge finanziaria.

Il disegno di legge finanziaria, già complesso nel testo inizialmente proposto dal Governo, si è andato via via accrescendo nel corso dell'*iter* parlamentare fino a raggiungere una dimensione ed una eterogeneità preoccupante. Se si mettessero insieme le definizioni che sono state attribuite a questa legge avremmo un florilegio colorito e icastico di questo progressivo manifestarsi di un egoismo corporativo che rischia veramente di far saltare, oltre i conti dello Stato, ogni pur minima volontà di programmare nella sicurezza di poter offrire in un futuro servizi e previdenze.

Il Governatore della Banca d'Italia ha giustamente osservato che «la competitività delle imprese è legata in misura rilevante alla evoluzione dei servizi, alla produzione e alle economie esterne che solo l'azione dello Stato può rendere disponibili. La crescente domanda di efficienza dei servizi non è stata in questi anni adeguatamente soddisfatta, con particolare riguardo all'ammodernamento dei trasporti e delle telecomunicazioni; al tempo stesso occorre aggredire il complesso di inefficienze e di arretratezze presenti nei servizi pubblici fondamentali».

Per quanto riguarda il tema delle pensioni, tema che riteniamo comprovante della effettiva rispondenza al grado di sviluppo che le tabelle internazionali ci assegnano, crediamo che le pur giuste novità introdotte dalla Camera dei deputati debbano essere suffragate da una politica di riordino e che non crei aspettative che obiettivamente non potranno essere soddisfatte in futuro. Le novità introdotte durante i lavori in Commissione hanno visto soddisfatte le richieste del mio partito.

Avevamo duramente criticato il cosiddetto «emendamento Bassanini» proponendo l'abolizione dello stesso. Comunque, questo emendamento proposto alla Camera dei deputati lo riteniamo rappresentativo insieme a molti altri del limite toccato da questa legge finanziaria che deve essere l'ultima. Anche il Partito socialdemocratico presenterà nei prossimi giorni un disegno di legge che chiede di limitare la legge finanziaria al solo articolo 1: vogliamo che questo limite sia introdotto in maniera tassativa e senza alcuna deroga.

L'emendamento Bassanini-Violante presenta numerosi aspetti, a nostro parere, di irrazionalità, certamente sfuggiti all'attenta intelligenza del proponente, gravidi di conseguenze pregiudizievoli all'interesse dello Stato e della pubblica amministrazione e per di più non va esente – come già è stato osservato – da dubbi e osservazioni critiche sotto l'aspetto della legittimità costituzionale.

Assemblea - Resoconto stenografico

8 Marzo 1988

La norma inserita con l'emendamento appare (di certo al di là degli intenti del proponente) come il frutto di una visione di corto respiro e per quanto riguarda i magistrati assolutamente distorta e pregiudizialmente ostile, obiettivamente manifestantesi con una carica punitiva che, appunto perchè frutto di una pregiudiziale, va da noi decisamente contrastata. Manca, a nostro parere, a questa concezione – della quale l'emendamento è il frutto – una visione unitaria di tutto ciò che è riferibile allo Stato e alla pubblica amministrazione. È il difetto di una tale visione che ha ostacolato nel proponente la considerazione più attenta dell'utilità generale, di quella somma di competenze e di esperienze tecnico-professionali che soggetti ai quali verosimilmente va riconosciuta elevata capacità e preparazione – quali funzionari di alti gradi amministrativi, magistrati ordinari e delle magistrature speciali, avvocati dello Stato, docenti universitari – circolarmente apportano e ricevono in tutte quelle sedi istituzionali indicate nell'emendamento.

Vista nell'ottica dell'interesse oggettivo della pubblica amministrazione in senso lato, la partecipazione di funzionari tecnici ed amministrativi, di magistrati, di docenti universitari ai collegi arbitrali e alle commissioni dei concorsi pubblici, per restare ai casi di maggior rilievo, si pone sullo stesso piano delle funzioni consultive del Consiglio di Stato rispetto agli organi dell'Esecutivo; dell'attività di consulenza dell'Avvocatura dello Stato in favore delle stesse pubbliche amministrazioni; delle stesse sessioni conoscitive del nostro Parlamento; della possibilità data dalla stessa Costituzione che avvocati e docenti universitari siano chiamati a far parte della Corte suprema di cassazione (articolo 106); sono tutti meccanismi attraverso i quali il potere pubblico e l'apparato dello Stato trova in se stesso quegli apporti di alta e specializzata competenza necessari alla propria attività; specializzazioni e competenze delle quali oggi più che mai lo Stato ha bisogno.

Signor Presidente, signor Ministro del tesoro, signor Ministro del bilancio, chiudiamo, a nostro parere, questa vicenda della legge finanziaria che ci ha impegnato per troppi lunghi mesi, consci delle necessità economiche e politiche che ci sono imposte da una situazione delicata e grave. Il mio Partito, il PSDI, pur nei limiti della sua forza, darà il suo contributo affinchè sia sui problemi economici sia su quelli politici si raggiunga chiarezza di intenti, di obiettivi e di mezzi.

Desidero ringraziare infine i ministri Amato e Colombo per le dotte, significative e determinanti presenze in ogni fase della discussione sulla legge finanziaria. Intendo con forza e con calore ringraziare il relatore, senatore Abis, per la chiarezza, per i contenuti seri e veritieri della relazione, insieme al Presidente della Commissione bilancio, senatore Andreatta, la cui relazione non solo apprezziamo, ma accettiamo in pieno senza riserve.

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

MANCIA. Signor Presidente, colleghi senatori, rappresentanti del Governo, le coordinate che delimitano il campo nel quale si è svolta la vicenda politico-parlamentare della legge finanziaria 1988 sono ben note e si sono mantenute pesantemente incombenti nel dibattito e nelle decisioni che hanno accompagnato e tuttora seguono il cammino dei disegni di legge finanziaria e di bilancio. Esse sono determinate da un lato dai forti condizionamenti di un debito pubblico che ha raggiunto le dimensioni del prodotto interno lordo e che richiede un rigoroso contenimento della spesa

Assemblea - Resoconto stenografico

8 Marzo 1988

pubblica annua, dall'altro lato dall'incertezza e dalla confusione date da un quadro politico sfaldato, dalla congiunturale crisi del partito di maggioranza relativa e da un sistema istituzionale che offre facile scampo alle fughe di irresponsabilità.

In questa situazione il Governo, il Ministro del tesoro, quel Governo in carica che ha concordato i contenuti della manovra e che è chiamato a dare vigore alla sua azione proprio in forza dei contenuti programmatici delle sue proposte, si è dovuto attrezzare a fronteggiare le più imprevedibili imboscate, gli arrembaggi più demagogici alla spesa pubblica, per uscire da quella palude di manovre e contromanovre che lo ha impegnato per oltre cinque mesi di fronte al Parlamento e al paese.

Sembra che, doppiato ormai anche lo scoglio dell'accordo sulle modifiche da apportare all'ultimo testo, con lo sguardo puntato già all'orizzonte del «dopo-finanziaria», ci accingiamo però, finalmente, a sanzionare il defatigante lavoro svolto, apprestandoci all'approvazione formale, in terza lettura, del disegno di legge n. 470.

Il suo passaggio al vaglio dei due rami del Parlamento, proprio per le particolari condizioni in cui si è svolto e a cui ho accennato, che ne hanno scandito costantemente il cammino, può essere a posteriori sinteticamente descritto come una grande carrellata di tutto e di tutti. Alle iniziative prese per cogliere il passaggio della legge finanziaria come occasione di approvazione di norme ritenute urgenti dal Governo stesso, in osseguio ad una logica di legittimazione patologica dello strumento della legge finanziaria originata dalla aleatorietà dei tempi di legiferazione del Parlamento su provvedimenti diversi che non godono del vantaggio della sessione di bilancio, si sono accompagnati tutti i generi di emendamenti. Un carosello di proposte che, quando la fantasia dei promotori ha toccato le vette più alte, ha rischiato di trasformarsi in una vera e propria fiera della vanità, signor Presidente, ricca di richieste velleitarie e pericolosa soprattutto per le conseguenze di spesa dello Stato, e resa particolarmente drammatica dall'imponderabilità della reazione del Parlamento di fronte alla discussa prerogativa individualistica offerta dal meccanismo del voto segreto previsto nell'attuale Regolamento.

Non mi sento di ripetere quanto in questo periodo è stato abbondantemente detto e scritto sui limiti e sui difetti veri e presunti della legge finanziaria come strumento di politica economica di breve periodo. Sono convinto che limiti ci siano e che siano tanto evidenti da richiedere una riforma della legge n. 468 (ed in questo senso risulta che si stia già studiando in accreditati ambienti ministeriali); ma sono altresì convinto che il problema vero non sia questo o per lo meno non solo questo: ce lo dobbiamo confessare con grande onestà e coraggio. Le inefficienze del sistema dell'aggiornamento annuo della manovra di bilancio stanno in gran parte e forse soprattutto nella insufficienza e inefficienza delle procedure della sua approvazione legislativa, nelle modalità di votazione dei documenti e nei meccanismi istituzionali in cui opera questo Parlamento. Lo schermo del voto segreto in particolare, che come ben sappiamo in questo scorcio di legislatura si è eretto come una vera e propria cortina, ha sacrificato, in nome di una garanzia della libertà di giudizio del singolo parlamentare, momenti di decisiva importanza politica legati all'approvazione di atti di portata generale. Quando si debbono varare misure di rilevanza politica come quelle che determinano la manovra del bilancio del Governo per un intero esercizio finanziario; quando si chiede di esprimere un voto che, se

8 Marzó 1988

deve essere di dissenso verso un atto del Governo di così decisiva portata, è bene che trovi fino in fondo la sua motivazione esplicita e che quindi si manifesti come un dissenso aperto, pubblicamente espresso – come ci ricordava giustamente l'altro ieri il Presidente del Senato – e dichiarato, risulta assai più utile e premiante per chi dissente lo strumento del voto palese che non il dissenso strisciante e subdolo del voto segreto.

Questi credo siano la moralità, la coerenza e il rigore che il cittadino elettore pretende dal parlamentare eletto con i suoi voti: non è certo la clandestinità e l'anonimità consentite dal voto segreto che lo garantiscono. Queste al contrario, non consentendo al cittadino elettore di conoscere l'operato del parlamentare eletto, lo privano di ogni potere di controllo e di giudizio democratico sulla sua azione. Se quindi non vengono aggiornati i Regolamenti parlamentari e se non sono rimosse le cause che sono alla base dei meccanismi di formazione di alleanze estemporanee, fuori da una trasparente indentificabilità politica, sarebbe scarsamente efficace qualsiasi rinnovamento formale degli attuali strumenti di previsione e di programmazione del bilancio dello Stato.

Una ulteriore considerazione mi viene prepotentemente alla mente a questo proposito e non posso esimermi dall'esprimerla, prima di passare ad una rapida disamina dei contenuti della legge finanziaria al nostro esame. Non mi sembra proprio che sia da porre in discussione lo spirito che è alla base della istituzione, avvenuta nel 1978, della legge finanziaria, ma che si debba invece realisticamente prendere atto della ormai sua distorta e impossibile applicazione. Nata come uno strumento agile e tempestivo di correzione congiunturale e di riconsiderazione generale dell'andamento delle variabili finanziarie, ha finito per divenire il veicolo privilegiato per il raggiungimento di obiettivi diametralmente opposti a quelli che erano nello spirito e nelle intenzioni di quanti l'avevano invocata.

In altri termini, anche per la già richiamata anomalia e vischiosità dei riti parlamentari – lasciatemeli definire in questo modo – essa si è rivelata assai più efficiente come occasione legislativa per il ritocco ed il rifinanziamento dei singoli provvedimenti settoriali di spesa, aventi caratteri di elevata spendibilità, che non come momento di riconsiderazione della politica fiscale del Governo, dei suoi vincoli e delle sue compatibilità globali.

Un episodio che per tutti esprime emblematicamente questa carenza di ruolo della legge finanziaria è rappresentato dall'approvazione da parte della Camera dei deputati del famoso emendamento con cui sono state letteralmente scippate dal pacchetto di misure governative entrate per un valore dell'ordine di 2.000 miliardi di lire, un emendamento al quale bisogna porre rimedio in questa nuova lettura da parte del Senato. L'intervento che questo ramo del Parlamento è costretto a porre in essere per rientrare di almeno 1.450 dei 1.750 miliardi di lire è infatti quello di ripristinare l'aumento dell'imposta sostitutiva sugli interessi bancari dal 25 al 30 per cento, con qualche correttivo per i depositi vincolati. Come abbiamo detto in Commissione, questo è un aspetto nuovo e quindi merita un'attenzione particolare: togliere la tassazione per i depositi vincolati non può certo andare a svantaggio di coloro che avevano piccole possibilità di intervento dal punto di vista finanziario.

In una situazione finanziaria come quella che il nostro paese sta attraversando, e che si caratterizza anche per l'eccessivo livello dell'indebitamento pubblico, fonte di una tendenzialmente elevata remunerazione dei capitali finanziari, quindi di alti tassi reali di interesse, la maggiore incisione

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

fiscale delle rendite finanziarie costituisce l'inasprimento tributario meno iniquo e, come tale, da preferire decisamente ad altri.

Per questo il Governo, consapevole delle difficoltà politiche di recuperare alla originaria e più rigorosa manovra finanziaria una più consistente area di misure, ha sostanzialmente limitato al ripristino della maggiore imposizione fiscale sugli interessi bancari la sua rivisitazione delle norme della legge finanziaria. Si tratta di una decisione che riduce al minimo indispensabile l'ambito dei ritocchì da apportare, di una decisione che risente molto dell'orientamento di alcune forze politiche che con nostro grande stupore sono più preoccupate di non infastidire i franchi tiratori che di cercare di resistere ad alcune situazioni di difficoltà.

La completa rilettura dell'articolato del provvedimento e la valutazione dell'evoluzione subìta nel laborioso passaggio parlamentare vanno fatte in questa fase; esse comunque appaiono complesse e nell'insieme talvolta dispersive, come dispersivo è risultato il dibattito della Camera, in alcuni momenti, per le numerose e spesso troppo minute norme inserite. A fronte di una modificazione formale e apparentemente poco significativa dei saldi giuridici in conto competenza, quale appare dai dati quantitativi globali indicati dall'articolo 1 nel saldo netto da finanziare e nel ricorso al mercato finanziario, si contrappone infatti un insieme molto ricco ed articolato, talvolta politicamente rilevante e tal'altra più insignificante, di misure che incidono però significativamente sulle previsioni effettive del fabbisogno di cassa, del dato cioè che, pur non trovando formale sanzione ed esplicitazione nel testo del provvedimento di legge da approvare, ne costituisce il sottostante principale obiettivo.

Una prima precisa cognizione di un peggioramento in questo senso la si trae dalla lettura del comma che precisa l'entità dei fondi globali. Da essa si evince il consistente incremento dell'importo del fondo globale di parte corrente e la contrazione di quello di parte capitale, premesse in entrambi i casi di segno convergente verso un più elevato coefficiente generale di realizzazione e velocità della spesa e quindi con modifiche foriere di effetti espansivi sulle previsioni di cassa a breve: ma non è solo questo l'indizio che induce a prevedere un peggioramento.

Nel complesso, nonostante l'impegno del Governo, risulta evidente un aggravamento del fabbisogno tale da richiedere misure correttive future e urgenti. Il Governo che erediterà questa legge finanziaria dovrà predisporre gli opportuni provvedimenti. Al momento possiamo annotare che l'Esecutivo esce dalla vicenda della legge finanziaria con l'autorizzazione immediata a realizzare alcune importanti spese.

Tra queste meritano considerazione specifica quelle che danno copertura per il piano di difesa ambientale. Su tale punto parecchio si è discusso e il paese attende da parte dei governanti alcune risposte chiare e precise. Come socialisti abbiamo detto che sul problema della difesa ambientale ci battiamo e ci batteremo perchè finalmente venga attuata una seria politica di intervento che da troppo tempo si è tralasciata e si è sottovalutata. Come è stato sottolineato alla Camera dei deputati, l'approvazione di queste norme nell'ambito del testo della legge finanziaria e non in una sede legislativa propria è stata una necessità dettata dall'opportunità di procedere con la dovuta tempestività. Cogliere le potenzialità offerte da un tempestivo avvio degli interventi promuovibili era uno degli obiettivi qualificanti delle proposte. Questa spinta non poteva quindi non condizionarne i tempi di

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

approvazione anche a costo di sottrarre i provvedimenti – soprattutto quelli sull'ambiente – ad una più approfondita discussione parlamentare.

Non trovo che sia utile, soprattutto dopo l'esposizione fatta dal Governo e dal relatore e dopo il clamore delle vicende di approvazione della Camera, ripetere i contenuti delle altre modificazioni intervenute. Sapete che come Gruppo socialista abbiamo accolto lo stralcio del noto «emendamento Bassanini» e che abbiamo votato contro tutti gli altri emendamenti. Come forza politica esprimeremo questo giudizio nel momento in cui ci addentreremo nella discussione dei singoli emendamenti, da qualsiasi parte essi possano venire.

Mi sembra invece necessario prendere atto del faticoso, in alcuni momenti ingrato compito che abbiamo assolto per portare a buon fine la legge finanziaria, superando la difficoltà e la sfiducia, anche quando riottosi settori del partito di maggioranza ne hanno minato gravemente le fondamenta politiche, sconfiggendo il partito di coloro che avrebbero voluto affidarne l'approvazione ad un altro Governo, isolando le fazioni che erano impegnate a minare definitivamente la credibilità di questa compagine governativa.

Prima di concludere questo intervento mi preme sottolineare, signor Presidente, signor Ministro, la strana posizione – che qualcuno potrebbe anche definire di faziosità – assunta dall'opposizione nel criticare la decisione del Governo di ripristinare l'articolo relativo alla ritenuta fiscale sugli interessi. Si vorrebbe infatti contrabbandare la tesi che il Governo avrebbe prevaricato la volontà della maggioranza imponendo il ripristino di una norma che alla Camera era stata respinta da una presunta (ad avviso dell'opposizione) maggioranza politica. Questa affermazione, cari compagni comunisti, va assolutamente respinta... (Interruzione del senatore Lama)... perchè fondata su una interpretazione capziosa del voto della Camera.

LAMA. I numeri sono numeri anche quando danno torto, non solo quando danno ragione.

MANCIA. Le norme ripristinate, come volute dal Governo e concordate politicamente dalla maggioranza, hanno ed avranno tutte le carte in regola per entrare a tutti gli effetti nel contesto della manovra costruita da questa legge finanziaria. Quindi non vi è assolutamente alcuna imposizione da parte del Governo nei confronti dei partiti di maggioranza; è una scelta che abbiamo portato avanti nella nostra autonomia e nel dibattito per cercare di recuperare danni che potevano anche sembrare irreparabili.

Il complesso di questa esperienza governativa e legislativa ci lascia arricchiti di una prova ulteriore della necessità di una graduale revisione del sistema istituzionale. Cinque mesi di lavoro parlamentare sul disegno di legge finanziaria, con i colpi di scena a sorpresa che tutti abbiamo vissuto e con l'adozione di misure di emergenza che li hanno accompagnati, sono francamente da considerare un impegno temporale *record* che non potrà essere eguagliato in futuro se non a costo di una seria compromissione delle capacità di lavoro del Parlamento su altre importanti e non più rinviabili iniziative di legge.

Come ha sottolineato il segretario del mio partito, onorevole Craxi, viene accolta con speranza e fiducia la presa di coscienza collettiva, che da questa vicenda è emersa, su quanto vi è di arcaico, di superato, di arrugginito nella nostra vita istituzionale. Bisogna impegnarsi per respingere le resistenze che

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

il proposito di conservare cerca di imporre sulla volontà di cambiare. Le riforme vanno condotte per rimuovere e per cambiare, non per conservare, anche se il cammino innovatore va compiuto nel rispetto dei princìpi di libertà e di democrazia che hanno guidato i padri costituenti del nostro sistema.

Esprimiamo, quindi, la più piena solidarietà al Governo che ha condotto in porto questa legge finanziaria, votando con convinzione e fiducia le misure in essa contenute nella certezza che esse siano state tutte ricondotte nell'alveo della governabilità del sistema che il quadro della finanza pubblica richiede.

Signor Presidente, signor Ministro, con questa convinta fiducia al Governo e al Presidente del Consiglio e con la manifestazione del giudizio e della volontà politica esprimiamo anche l'auspicio per un'approvazione definitiva, rapida e senza ulteriori intoppi. Premono, infatti, i tempi di entrata in vigore delle disposizioni che autorizzano l'esercizio definitivo del bilancio 1988.

A conclusione di questo mio breve intervento, a nome del Gruppo del Partito socialista italiano, noi vogliamo ringraziare il Ministro del tesoro per l'opera svolta in questi cinque mesi. Anch'io mi associo, come faceva il senatore Dell'Osso, al ringraziamento al relatore, al Presidente della Commissione, al relatore del bilancio (stiamo discutendo in questa fase congiuntamente dei due documenti e un ringraziamento va anche al senatore Forte) per l'impegno, per la serietà e per la capacità che hanno dimostrato al di là e al di sopra di facili demagogie; al di là e al di sopra di qualche piccola difficoltà che si era venuta a creare nel far valere il ruolo che il Senato giustamente ha voluto ricoprire e ribadire anche in questo frangente.

Qualcuno nei giorni immediatamente successivi all'approvazione della legge finanziaria da parte della Camera ci diceva: «Approviamola così, come la Camera ce l'ha mandata». Questo perchè ormai le scelte politiche erano state compiute.

Ebbene, noi vogliamo dimostrare che queste scelte politiche possono essere riconsiderate da una serietà di comportamenti, da una serietà che guardi anche ad un orizzonte futuro e diverso, da un Senato che sappia esprimere questa volontà nella sua pienezza dei poteri. (Applausi dalla sinistra e dal centro sinistra).

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

* CAVAZZUTI. Signor Presidente, signor Ministro del tesoro, nell'intervento che svolsi quasi sei mesi fa in quest'Aula, in occasione della presentazione della prima legge finanziaria per quest'anno, sostenni con determinazione che la politica economica che il Governo avrebbe dovuto impostare nel medio periodo (4-5 anni almeno) consisteva in un *mix* di politica di bilancio restrittiva e di politica monetaria espansiva. In altre parole il Governo, di fronte alla colossale dimensione del problema della nostra finanza pubblica, avrebbe dovuto adottare, fin da questo anno, una serie di provvedimenti che contemporaneamente (e sottolineo questa parola) iniziassero ad avere effetti sia sulle spese al netto degli interessi passivi, sia sull'andamento delle entrate tributarie e contributive, sia sulla spesa per interessi passivi.

Ricordavo allora che tre sono dunque le azioni che devono essere intraprese contemporaneamente – e non solo due (entrate e spese al netto

8 Marzo 1988

degli interessi passivi) come da molti si sostiene – affinchè la politica economica possa mostrare all'opinione pubblica quella chiarezza degli obiettivi, dell'uso e della scelta degli strumenti. Tale chiarezza è assolutamente indispensabile affinchè essa possa esercitare i propri effetti sulla formazione delle aspettative degli operatori economici risultando credibile sia per la scelta degli obiettivi, sia per l'adozione degli strumenti, sia per la scelta dell'arco di tempo su cui operare. Sottolineavo anche che il processo di risanamento della finanza pubblica non può avvenire in un contesto diverso da quello della stabilità monetaria e che dunque il controllo dell'inflazione interna è l'altra faccia della politica economica tesa a ridurre e a rispristinare manovrabilità al nostro bilancio.

Da allora, purtroppo, quasi nulla di tutto ciò è accaduto; la legge finanziaria è stata trasformata in quel mostro che tutti ormai vogliono cambiare, non si sa onestamente con quale sincerità di intenti, e il Ministro del tesoro ha ribadito che occorre un nuovo Governo sia per affrontare la riforma della legge n. 468 del 1978, che istituisce la legge finanziaria, sia per predisporre ed iniziare quel processo che va sotto l'espressione, ormai convenzionale, di risanamento della finanza pubblica.

Da parte nostra abbiamo già depositato, qui al Senato, un disegno di legge di riforma della legge n. 468, che regolamenta la legge finanziaria; abbiamo anche proposto che il Senato, sfruttando il momento di genuina preoccupazione sorta per effetto della nuova conoscenza di ciò che è avvenuto nei conti pubblici e nelle procedure di bilancio, affrontasse subito la riforma della legge n. 468. Non sappiamo, ancorchè questa sia stata assegnata alla Commissione, quale sia la genuina volontà del Senato di discutere tutto ciò. Ma soprattutto gli equilibri interni e paralizzanti della compagine governativa ed il prevalere nei fatti, anche se non nelle intenzioni, di un partito - forse trasversale - degli indifferenti, sono stati i fattori della paralisi e del cinismo con cui - al di là di lodevoli eccezioni, costrette ad essere ridotte a pura e semplice testimonianza - molti stanno spingendo la finanza pubblica verso un punto di non ritorno: oltrepassandolo, non potrà che essere una violenta vampata inflazionistica a far tornare quei conti che l'insipienza dei nostri governi non ha saputo o voluto correggere e controllare.

A fronte della situazione politica cui ha dato vita il pentapartito e a cui si accinge a dare vita ancora una volta la medesima coalizione, assai forte è il desiderio di abbandonarci a facili ironie sulla legge finanziaria di oggi, senza svolgere il ruolo costruttivo dell'opposizione, stando – in altre parole – seduti sulla sponda del fiume in attesa che passi qualche cadavere. Ma l'impegno politico e civile che contraddistingue l'azione del mio Gruppo parlamentare non può lasciar spazio a queste forme di cinismo e di indifferenza, e dunque ancora una volta, a nome del mio Gruppo, devo ragionare sui problemi della finanza pubblica italiana e su alcune possibili azioni da intraprendere.

Non è però onestamente alla «comunità dei defunti», cui appartengono i governanti di oggi, che voglio e posso rivolgermi, ma al Governo che nel prossimo futuro dovrà reggere le sorti del bilancio e della politica monetaria. E poichè anche la legge finanziaria di oggi appartiene al passato ed all'elenco delle occasioni mancate, non vale molto la pena attardarsi su di essa.

Prima di passare ad alcune indicazioni anche quantitative che dovrebbero essere accolte dal Governo in un ipotetico processo di risanamento della finanza pubblica, occorre tuttavia svolgere alcune considerazioni di carattere un po' più generale, onde sapere da dove si parte e dove si vuole arrivare.

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

Vale infatti la pena di ricordare in primo luogo quali siano state e siano tuttora le più importanti cause della crescita dello stock del debito pubblico. Tale crescita mi pare infatti che sia principalmente da imputare a eventi che hanno radici anche lontane, come ad esempio la sfasatura che nella seconda metà degli anni '70 caratterizzò l'andamento delle entrate e delle spese pubbliche. Infatti, mentre le prime risentivano negativamente della difficoltà di avvio della riforma tributaria, le seconde risentivano invece con maggiore velocità di una legislazione di spesa che estendeva l'ambito dello Stato del benessere in Italia. Tale crescita è dovuta anche alle reazioni dell'economia italiana ai due shocks petroliferi ed alle politiche monetarie del cambio che hanno cercato di misurarsi con essi. Questi e quelle, infatti, hanno fatto assumere al settore pubblico il ruolo di settore residuale ove potessero trovare compensazioni molti degli effetti indotti dall'estero e dalle citate politiche. In questa fase dunque si può dire che hanno dominato gli effetti che dall'economia vanno verso il bilancio pubblico: ristrutturazioni aziendali, politiche di rivalutazione del cambio, spostamenti dell'occupazione e del lavoro da dipendente ad indipendente sono tutti avvenimenti che hanno per effetto sia la riduzione delle entrate pubbliche sia l'aumento della spesa.

Altra causa è stata la volontà delle nostre autorità monetarie di indurre le famiglie e le imprese, in luogo delle banche, a detenere i titoli del debito pubblico. A tal fine, esse hanno utilizzato, come principale strumento per convincere tali soggetti a finanziare il bilancio, quello del livello dei tassi di interesse e quello dell'esenzione fiscale di tali redditi. Anche per effetto di ciò, molte imprese hanno preferito ricercare profitti nel settore finanziario invece che in quello della produzione: questo non può che aver ulteriormente contribuito a ridurre le basi imponibili che forniscono gettito stabile e duraturo al bilancio dello Stato.

Infine, altra causa sono state le regolamentazioni del tutto insufficienti dei mercati finanziari in generale, ed in particolare di quello secondario dei titoli pubblici. Tale carenza soprattutto non ha consentito allo Stato di incamerare, sotto forma di minori interessi da corrispondere sui titoli del debito pubblico, la rendita del risparmiatore, ed ha obbligato le autorità monetarie a fissare i livelli di rendimento dei titoli di Stato sottostando al potere di un mercato oligopolistico, poco trasparente e poco efficiente (ma su ciò tornerò in chiusura del mio intervento).

È noto che, in conseguenza di tutto ciò, la spesa per interessi passivi registrata nel bilancio delle pubbliche amministrazioni è stata di dimensioni tali da superare largamente il disavanzo di parte corrente delle medesime amministrazioni. Detto in altre parole, al netto della spesa per interessi passivi, il bilancio pubblico presenta un notevole avanzo di parte corrente, e non un disavanzo come molti, confondendosi, continuano a credere. È poi anche noto che se i tassi di interesse reali superano il tasso di crescita reale della economia si dà vita ad una condizione per cui lo *stock* del debito pubblico tende a crescere continuamente in proporzione alla percentuale del prodotto interno lordo.

È però vero che una situazione siffatta che si protragga per un lungo tempo può essere fonte o del ripudio del debito pubblico da parte delle autorità di Governo, o della sua conversione forzosa in titoli a lunghissima scadenza, oppure della monetizzazione del debito (nel senso che le autorità di Governo, incontrando un limite nell'assorbimento dei titoli del debito pubblico da parte dei risparmiatori, potrebbero essere costrette a finanziare

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

con moneta i nuovi fabbisogni), oppure ancora di un'azione da parte del Governo tendente essa stessa a provocare una violenta e non anticipata inflazione onde ridurre il valore reale del debito, o infine del prelievo di un'ingente quantità straordinaria di imposte.

Auguriamoci che nulla di tutto ciò possa accadere e che dunque il prossimo Governo affronti con decisione non solo verbale tale problema. Non ci spinge dunque un rigorismo di maniera, che invece molti spandono a larghe mani, ma una lucida consapevolezza dell'importanza del problema e del possibile sorgere dei conflitti sociali associati alla sua soluzione. Tuttavia è vero che la situazione della finanza pubblica può indurre ad imboccare due strade assai diverse, tendenti a ridurre il peso del debito pubblico della economia italiana. La prima suggerisce di concentrare in un brevissimo arco di tempo - di norma entro due anni - una forte azione che abbia per effetto una immediata e rilevante riduzione dei fabbisogni annui. Tuttavia, poichè nel breve periodo è assai difficile ottenere una forte caduta dei tassi di interesse che non porti anche alla monetizzazione del debito pubblico ed allo squilibrio dei movimenti di capitali della bilancia dei pagamenti, chi indica questa soluzione tende a suggerire che sia la minore estensione dello Stato del benessere, un minor tasso di crescita della spesa per investimenti pubblici, l'alienazione del patrimonio pubblico, ciò che si deve perseguire per dare una «spallata» alla montagna del debito pubblico.

Per la verità, la riduzione dei tassi di interesse potrebbe essere perseguita anche in via amministrativa, imponendo a tutti gli operatori che gestiscono un proprio portafoglio titoli il cosiddetto vincolo di portafoglio. Non mi soffermo su questa ipotesi, ma voglio richiamare soltanto alla mente che dal punto di vista della equivalenza degli effetti tra una gestione amministrativa ed una imposta diretta non vi sono effetti macroeconomici molto diversi se non quelli redistributivi, che sono quelli poi che paralizzano la proposta stessa.

Devo osservare in merito alla proposta della «spallata» che il principale ostacolo che si oppone al suo accoglimento è di natura squisitamente conoscitiva e quantitativa, in rapporto ai tempi proposti. Infatti, applicando tale «ricetta» alle quantità e ai prezzi previsti dai maggiori centri di previsione per gli anni 1988 e 1989, sarebbe richiesto un intervento di politica di bilancio che, per essere di un qualche rilievo sulle attuali grandezze di finanza pubblica, tra maggiori entrate e minori uscite, nell'arco di due anni dovrebbe manovrare una cifra pari a quasi il 4 per cento del prodotto interno lordo (circa 40.000 miliardi di lire da sottrarre ogni anno ai fabbisogni tendenziali). Pur prescindendo dagli effetti indotti sull'economia da una tale manovra di bilancio concentrata in un così breve arco di tempo, ciò che vorrei affrontare è la fattibilità non dico politica ma tecnica di una tale operazione. Infatti, ciò che tale proposta sottovaluta, a mio avviso, è la complessità del bilancio pubblico: esso non consente immediate e repentine variazioni di direzioni anche perchè, oltre all'immagine contabile di un bilancio pubblico, vi è il mondo assai complesso di mille e mille gestioni di tale bilancio, oltre quello dei percettori finali che richiedono un minimo di tempo per aggiustarsi e reagire a questi ipotesi. Comunque, è soprattutto lo stato largamente precario della pubblica amministrazione che non consente di immaginare repentine ed enormi azioni di bilancio. L'esempio del condono edilizio testimonia quanti anni abbiamo dovuto aspettare per incassare ciò che qualcuno aveva detto si sarebbe raccolto in pochi mesi. Una siffatta repentina manovra richiede soprattutto ciò che non esiste: una

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 MARZO 1988

pubblica amministrazione che conosca se stessa, che sappia affrontare gli innumerevoli problemi conoscitivi e gestionali che in un breve arco di tempo dovrebbe prima riconoscere e poi risolvere. Si potrebbe discutere a lungo sui problemi che sorgono da una amministrazione pubblica che non conosce se stessa e i guai che essa arreca all'azione del Ministro del tesoro. Per ora mi limito a segnalare come tali carenze informative possano limitare gravemente una efficace gestione ed una politica del debito pubblico che assuma un troppo breve arco di tempo per riportare a valori meno inusitati la dimensione dello stock del debito pubblico in Italia.

Se scartiamo dunque (se propongo e sono dell'opinione di scartare) ogni politica di bilancio il cui orizzonte temporale non faccia i conti con tutti gli attriti e le vischiosità delle procedure che governano i «corpi» che dovrebbero tradurre in atti le leggi emanate dal Parlamento, non rimane allora da adottare altro che una politica di bilancio che assuma un orizzonte ben più ampio per giungere al medesimo risultato.

L'assunzione di un orizzonte temporale almeno quinquennale consentirebbe poi di fare i conti anche con tutte quelle strozzature, inefficienze e vischiosità che - se nel breve periodo devono essere assunte come vincoli (l'iniquità del sistema fiscale, tanto per fare un esempio) - nel medio periodo possono essere viste come problemi a cui trovare adeguata soluzione. In questo caso però può incontrarsi il vero tallone di Achille di ogni proposta gradualista, in quanto essa si intreccia, dipendendone crucialmente, con i tempi della politica e con i partiti. Infatti, stabilità delle istituzioni parlamentari e dei governi, corretta ripartizione dei compiti tra Esecutivo e Parlamento, possibilità politica di programmare nel medio periodo, sono tutte condizioni che devono precedere ogni politica di bilancio tendente a realizzare i suoi obiettivi su di un arco di tempo di medio periodo. Detto con altre parole, si tratta allora di riscoprire, in confronto alle esperienze del passato, una classe politica che, sentendosi rispettata e legittimata dall'opinione pubblica, abbia la volontà ed il coraggio politico di governare il «conflitto» che viene determinato da ogni politica di bilancio e monetaria: essa deve tendere infatti a decelerare il tasso di crescita della spesa pubblica, deve mirare a redistribuire il carico tributario per consentire la crescita della pressione tributaria, deve saper uscire dallo spicciolo e quotidiano cabotaggio teso all'acquisizione di microvantaggi. Per ora non è questo il caso dell'Italia e del suo pentapartito e la montagna del debito pubblico è lì, come il commensale di pietra, a testimoniare le scelleratezze di quei «Don Giovanni» che sono stati i governi passati. Cosa dovrebbe fare allora un Governo che si trova di fronte a questa prospettiva? Una esplorazione del futuro. Offro alla riflessione del Ministro del tesoro alcuni dati di un ipotetico piano di rientro di finanza pubblica...

AMATO, ministro del tesoro. È la stagione di Mozart. Penso al peso che ha avuto Mozart in questi anni sui vari temi.

CAVAZZUTI. Appunto in quella ipotesi di non cinismo con cui intendo guardare alla finanza pubblica, ho compiuto una esplorazione del futuro che potrebbe aiutare l'adozione di corrette manovre di bilancio. Questa esplorazione prevede un fabbisogno pubblico di circa 120.000 miliardi per il 1988 e di circa 164.000 miliardi per il 1992. Adotto il 1992 come termine, che ormai tutti assumiamo, di un ipotetico rientro.

Si ha, dunque, qui il caso della sostanziale costanza di tale aggregato, in percentuale del prodotto interno lordo (11,4 nel primo caso e 11,3 nel

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

secondo) che tuttavia si accompagna alla crescita dello *stock* del debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo: 98,3 per cento nel 1988 e 111,3 per cento nel 1992. Il completamento del mercato interno della CEE vedrebbe dunque l'Italia con uno *stock* del reddito pubblico ben superiore al reddito prodotto nell'anno, e ciò a parer mio non appare accettabile.

La previsione a cui abbiamo fatto cenno fa riferimento ad un aggregato le amministrazioni pubbliche - ma il Ministro sa che esso non è molto diverso da quello del settore pubblico allargato: essa giunge comunque a tale risultato non entusiasmante mentre la pressione tributaria cresce di un punto tra il 1988 e il 1992. Rispetto a un sistema tributario contributivo che a stento riesce a mantenere la proporzionalità del gettito rispetto al prodotto interno lordo, si tratta comunque di immaginare un prelievo aggiuntivo che nel 1992 garantisca 10.000 miliardi in più di gettito. In assenza di provvedimenti che modifichino la struttura del prelievo, tale ipotesi posta sull'andamento del gettito non può che fare affidamento sul mantenimento di una elevata progressività dell'IRPEF, la cui iniquità applicativa è tuttavia nota a tutti noi. Analizziamo un'altra ipotesi che regge quella previsione: le spese totali al netto degli interessi passivi devono comunque restare costanti in percentuale del PIL (anche se non è nelle equazioni) e dunque già scontano un provvedimento che ne arresti la crescita (non è detto che ciò avvenga spontaneamente). Ancora un'altra ipotesi: un tasso medio sui titoli di Stato che, pur rimanendo pressochè costante in termini nominali, diminuisce in termini reali, seppur rimanendo su livelli più elevati del tasso di crescita reale dell'economia.

Una siffatta previsione, che molti non esiterebbero a definire ottimistica, pur facendo quelle operazioni che ho indicato, non mostra alcun segno di inversione nell'andamento della crescita dello *stock* del debito pubblico: qui sta il suo tallone d'Achille, perchè contribuisce ad alimentare aspettative di instabilità tra gli operatori economici, e per gli atteggiamenti che essa non può non indurre nelle autorità di politica economica.

La risposta che spesso viene offerta ad una situazione analoga a quella descritta è allora quella dell'azzeramento del solito fabbisogno primario (quello al netto degli interessi) quale precondizione per la riduzione dei tassi di interesse riconosciuti ai portatori di titoli pubblici. Tale proposta di una politica «dei due tempi», a mio avviso – non è la prima volta che lo denuncio – soffre di grave miopia: non è in grado di impostare la soluzione del problema del debito pubblico, concentra lo sforzo dell'aggiustamento del bilancio pubblico su poche voci di entrata e di uscita. Essa consente peraltro di rinviare la soluzione di un problema non più eludibile: quello del livello dei tassi di interesse reale e nominale e della connessa incapacità dello Stato di incamerare la rendita del risparmiatore (ovvero la differenza fra ciò che incassa e ciò che sarebbe disposto ad incassare senza abbandonare il settore pubblico).

Le dimensioni relative degli aggregati in gioco (entrata e spesa pubblica al netto degli interessi passivi, pagamenti per interessi) danno ragione a quanto appena sostenuto; per aiutare il ragionamento nella direzione indicata ho svolto un altro esercizio previsivo analogo a quello che ha portato alla precedente previsione. Rispetto a questa abbiamo ipotizzato, per avere l'azzeramento dell'indebitamento nel 1992 – ciò che si deve fare dati i numeri – che il Governo deve impostare una politica di bilancio tesa ad aumentare ulteriormente la pressione tributaria (di due punti almeno rispetto al 1988 e così mantenerla); in valore assoluto si tratta di impostare

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 MARZO 1988

una politica delle entrate che assicuri un ulteriore gettito di almeno 10.000 miliardi all'anno e, analogamente, un ulteriore taglio di spesa di 10.000 miliardi.

Tuttavia queste cifre, se ben si ragiona, rimangono ben poca cosa rispetto ai pagamenti per interessi passivi; infatti con una previsione di spesa per interessi passivi compresa tra 123.000 e 130.000 miliardi di lire, l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche rimane circa del 9 per cento del prodotto interno lordo e lo *stock* del debito pubblico continua a crescere in rapporto al prodotto nominale. Lo Stato deve dunque continuare ad indebitarsi in modo rilevante per finanziare esclusivamente i pagamenti degli interessi passivi e per corrispondere ai risparmiatori dei rendimenti reali, che continuano ad essere mediamente quasi il doppio del tasso di crescita reale dell'economia.

Nei confronti internazionali, malgrado le recenti revisioni di contabilità nazionale, l'Italia continua a mostrare il più elevato fabbisogno in percentuale del PIL e dunque non mostra nessuna evidenza del risanamento della finanza pubblica.

Da questi dati dunque non pare che la politica dei due tempi – secondo cui prima si azzera il fabbisogno primario poi si riducono gli interessi – possa ormai essere sostenuta e praticata. Troppo tempo è passato invano da quando questa politica è stata annunciata e, posto che allora avesse un significato, la dimensione relativa degli aggregati di oggi deve indurre ad affrontare con decisione il problema del livello dei tassi di interesse corrisposti sui titoli pubblici insieme all'entrata e alla spesa. E sia chiaro – lo ripeto – che il problema degli interessi non implica il loro taglio selvaggio, quanto piuttosto la possibilità di una gestione che faccia incamerare allo Stato la rendita del risparmiatore.

È impossibilitato il Ministro del tesoro a svolgere una gestione attiva del debito pubblico che riesca a trasferire allo Stato la citata rendita del risparmiatore? Ad osservare i dati dei rendimenti al lordo e al netto delle imposte di alcuni prodotti finanziari concorrenti con i titoli di Stato sembrerebbe proprio di dover rispondere negativamente al quesito posto. L'ultimo bollettino della Banca d'Italia – cito l'ultimo documento, ma sarebbero dati noti – consente di calcolare che i tassi di rendimento al lordo e al netto d'imposta di alcuni investimenti finanziari sono stati, nel dicembre ultimo scorso, i seguenti: per i BOT, sulla media dei rendimenti a tre, sei e dodici mesi, un rendimento lordo dell'11,56 e netto del 10,11; per i Buoni del tesoro poliennali il rendimento lordo è stato del 10,50 e netto del 9,18; il tasso bancario massimo sui depositi è stato lordo del 9,81 e netto del 7,35; il tasso bancario medio – nella presunzione che i risparmiatori, coloro che sottoscrivono titoli di Stato, non abbiano tutti il rendimento massimo sui loro depositi – è stato lordo del 6,94 e netto del 5,2.

Da ciò si vede che tra i buoni ordinari del tesoro e alcuni prodotti concorrenti ci sono rendimenti che al netto delle imposte sono gli uni doppi degli altri; ebbene, io credo che ci sia ampio margine per recuperare allo Stato la rendita del risparmiatore.

Forse se il Tesoro, date appunto le grandezze, riesce a risparmiare un punto di interesse a regime nella media, data la dimensione dello *stock* del debito pubblico, ovviamente ottiene 8.000 miliardi in meno di spesa pubblica. Ma può il Ministro del tesoro farcela da solo? Io credo di no e da questo punto di vista ho un minimo di simpatia per l'azione del Ministro del tesoro nella riduzione dei tassi di interesse, nel senso che il Ministro del tesoro deve in qualche modo affrontare un suo scontro con il funzionamento

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

dei mercati finanziari e con quella necessaria trasparenza che è la precondizione perchè lo Stato possa incamerare la rendita del risparmiatore medesimo.

In altre parole, se ai risparmiatori, come ho avuto già occasione di dire in Commissione bilancio, quando entrano negli istituti di credito (invece che quadri d'autore, piante verdi e arredamento effimero) fosse specificato il rendimento al lordo e al netto delle imposte di prodotti finanziari che vengono commercializzati in quella sala – spesso trasformata in un suk levantino – cioè depositi, conti correnti, depositi vincolati, buoni ordinari e pluriennali del Tesoro, certificati di credito, certificati di deposito, accettazioni bancarie, eccetera, e tutto quello che la fantasia ammette, sarebbe talmente evidente nell'immagine dei risparmiatori che i rendimenti netti di imposta sono sproporzionatamente a danno del Tesoro, che probabilmente si asterrebbero da un'azione di abbandono del mercato: un minimo di razionalità mostrerebbe loro che i rendimenti netti di imposta continuano ad essere largamente superiori per i prodotti offerti dal bilancio dello Stato.

Ecco perchè continuo a dire che il problema della gestione del debito pubblico e della finanza pubblica in un medio periodo richiede di porre in discussione questo mercato non tanto, o non solo, nell'ipotesi che lei, Ministro del tesoro, sta affrontando, e cioè quella di un funzionamento efficiente di un sistema secondario. Questo mercato secondario nasce probabilmente con una non grande efficienza; esso è formato dalle stesse istituzioni che hanno mantenuto un interesse alla non trasparenza, per cui nasce un qualche sospetto sul suo funzionamento.

Comunque, anche se tale mercato fosse dotato delle migliori intenzioni, se non si incomincia qui a far ciò che si fa in tutti gli istituti di credito che troviamo al di là delle Alpi, credo che la sua politica di riduzione dei tassi di interesse non possa servire.

Ecco perchè il mio Gruppo aveva presentato una proposta di legge che razionalizzava quell'emendamento: esso, così come è stato concepito, non introduce una grande razionalità nel sistema.

I sistemi dei mercati finanziari richiedono la cosiddetta clausola di salvaguardia e di chiusura, ovvero che non ci sia la linea di fuga alla immaginazione finanziaria. Una norma parziale che si limiti ad aumentare la tassazione sui conti correnti ha il significato – lo dicevo in un'altra occasione – più di tassa sul macinato che non di razionalizzazione e di uso intelligente del sistema tributario a favore di una riduzione dei tassi di interesse.

Questo era il senso delle proposte che non posso, purtroppo, che lasciare a futura memoria del prossimo Governo.

Signori rappresentanti del Governo, auguro a chi di voi farà parte del prossimo Esecutivo una miglior fortuna; noi vi attendiamo in questa sede senza cinismo e molta tranquillità per inquietarvi. (Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta. 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 12,20).

8 Marzo 1988

Allegato alla seduta n. 87

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

In data 3 marzo 1988, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2157. – «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 gennaio 1988, n. 7, recante assegnazione all'ENEA di un contributo per il secondo semestre del 1987 a titolo di anticipazione sul contributo globale per il quinquennio 1985-1989» (898) (Approvato dalla Camera dei deputati).

Disegni di legge, annunzio di presentazione

In data 4 marzo 1988, sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro di grazia e giustizia:

«Depenalizzazione degli illeciti valutari» (901);

dal Ministro degli affari esteri:

«Ratifica ed esecuzione dell'emendamento all'articolo 15 dello Statuto dell'Organizzazione mondiale del turismo (O.M.T.), approvato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione nella VII Sessione di Madrid, 22 settembre-1° ottobre 1987» (902);

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo internazionale del 1987 sulla gomma naturale, adottato a Ginevra il 20 marzo 1987» (903).

In data 3 marzo 1988, sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

Rossi e Cavazzuti. - «Modifica all'articolo 2437 codice civile relativo al diritto di recesso» (899);

MARGHERITI, CASCIA, CASADEI LUCCHI, LOPS, SCIVOLETTO e TRIPODI. – «Norme per la formazione e l'ampliamento della proprietà, allo scopo di costituire imprese diretto-coltivatrici efficienti» (900).

In data 4 marzo 1988, sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

DELL'OSSO, VENTURI, BISSI, MARIOTTI, DIPAOLA, CANDIOTO, BERTOLDI, POLLICE, DE GIUSEPPE, MURMURA, SANTALCO, GAROFALO e CARIGLIA. – «Disposizioni in materia di tasse automobilistiche e cancellazione d'ufficio in sanatoria di veicoli in particolari situazioni» (904);

SIGNORI e MERAVIGLIA. – «Istituzione della Soprintendenza archeologica della Maremma» (905).

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

Disegni di legge, assegnazione

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

- in sede deliberante:

alla 4^a Commissione permanente (Difesa):

MAZZOLA ed. altri. – «Passaggio in servizio permanente dei tenenti colonnelli medici del ruolo ad esaurimento del Corpo sanitario dell'Esercito» (727), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 12ª Commissione;

- in sede referente:

alla 5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio):

ANDREATTA ed altri. – «Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468» (907), previ pareri della 1ª e della 6ª Commissione;

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

SENESI ed altri. – Piano per la realizzazione di strutture e attrezzature di accoglienza per utenti dei servizi pubblici di trasporto e della rete autostradale» (744), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

Disegni di legge, nuova assegnazione

Il disegno di legge: SCEVAROLLI ed altri. – «Modificazioni alle norme concernenti il credito alle imprese artigiane» (106) – già assegnato in sede referente alla 10^a Commissione permanente con i pareri della 1^a, della 2^a, della 5^a e della 6^a Commissione – è stato deferito nella stessa sede alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), previ pareri della 1^a, della 2^a, della 5^a e della 10^a Commissione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

A nome della 5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio), in data 5 marzo 1988, i senatori Abis e Forte hanno presentato una relazione unica sui seguenti disegni di legge:

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)» (470-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati);

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990» (471-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati).

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

Nella seduta del 3 marzo 1988, la 9ª Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare) ha approvato il disegno di legge: Deputati Lobianco ed altri; Binelli ed altri. – «Norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli» (779) (Approvato dalla 13ª Commissione permanente della Camera dei deputati).

Commissioni permanenti, presentazione di documenti

A nome della 9ª Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare), in data 4 marzo 1988, il senatore Diana ha presentato, ai sensi dell'articolo 50, primo comma, del Regolamento, una relazione sui problemi conseguenti alla recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee relativa al divieto di impiego di talune sostanze ad azione ormonica nell'alimentazione animale (*Doc.* XVI, n. 2).

Inchieste parlamentari, annunzio di presentazione di proposte

In data 4 marzo 1988 è stata presentata la seguente proposta di inchiesta parlamentare d'iniziativa dei senatori:

GIOLITTI e LIPARI. – «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980» (Doc. XXII, n. 9).

Corte dei conti, trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti

Il Presidente della Corte dei conti, con lettera in data 2 marzo 1988, ha trasmesso, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione sulla gestione finanziaria degli Enti autonomi lirici ed istituzioni concertistiche assimilate, per l'esercizio 1986 (*Doc.* XV, n. 27).

Detto documento sarà inviato alle competenti Commissioni permanenti.

Corte costituzionale, trasmissione di sentenze

Il Presidente della Corte costituzionale, con lettere in data 3 marzo 1988, ha trasmesso, a norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, copia delle sentenze, depositate nella stessa data in cancelleria, con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

della legge della regione Puglia approvata il 29 luglio 1978 e riapprovata il 14 febbraio 1979, intitolata «Interpretazione autentica

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

8 Marzo 1988

dell'articolo 3, ultimo comma, della legge regionale 28 maggio 1975, n. 45». Sentenza n. 233 del 24 febbraio 1988;

della legge della regione Trentino Alto-Adige, riapprovata il 29 gennaio 1981, dal titolo «Norme sulla corresponsione di un assegno vitalizio al Sindaco e aggiornamento dell'indennità di carica». Sentenza n. 234 del 24 febbraio 1988;

dell'articolo 175 del decreto legislativo del Presidente della regione Sicilia 29 ottobre 1955, n. 6, comma primo, nella parte in cui prevede, per le cause d'incompatibilità preesistenti all'elezione, la sanzione della nullità dell'elezione stessa anzichè quella della decadenza dalla carica; e del medesimo articolo 175, ultimo comma, nella parte in cui non prevede un procedimento di dichiarazione di decadenza dalla carica conforme ai principi di cui all'articolo 7, comma 3-8, della legge 23 aprile 1981, n. 154. Sentenza n. 235 del 24 febbraio 1988.

Dette sentenze saranno inviate alle competenti Commissioni permanenti.