SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

353ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 18 DICEMBRE 1978

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente CATELLANI,
indi del vice presidente VALORI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Discussione:

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) » **(1494)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*):

ANDREATTA (*DC*), *relatore* . . . . *Pag.* 15611
BALBO (*Misto-PLI*) 15635
BASADONNA (*DN-CD*) 15621
COLAJANNI (*PCI*) 15628
POLLI (*PSI*) 15624

SUL PROCESSO VERBALE

PRESIDENTE 15611
COLAJANNI (*PCI*) 15611

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del vice presidente CATELLANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

Sul processo verbale

M A F A I D E P A S Q U A L E S I M O N A , *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del* 15 *dicembre.*

C O L A J A N N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C O L A J A N N I . Onorevole Presidente, dal resoconto della seduta di venerdì 15 ho riscontrato che sono stati fatti alcuni apprezzamenti circa l'assenza del senatore Andreatta dalla seduta. Mi corre l'obbligo di ricordare ai colleghi che per tutta la giornata di venerdì 15 la 5ª Commissione, di cui fa parte il senatore Andreatta, ha tenuto due sedute per l'esame della legge finanziaria. Ella ricorderà, onorevole Presidente, dato che era lei a presiedere all'inizio della seduta di venerdì, che ho chiesto a lei personalmente l'autorizzazione a tenere queste sedute, considerati i tempi per l'approvazione della legge finanziaria.

Il senatore Andreatta ha molte qualità che credo tutti gli riconosciamo, non possiede però il dono dell'ubiquità, perciò non poteva essere presente contemporaneamente in Aula e nella Commissione in cui la sua presenza era indispensabile essendo relatore. Quindi l'assenza del senatore Andreatta dalla discussione in Aula va spiegata in questo modo.

P R E S I D E N T E . Le do atto di quanto ha detto in merito alla richiesta esplicita di tenere seduta della 5ª Commissione nonostante la concomitanza dei lavori dell'Aula. La Presidenza solitamente cerca di evitare queste concomitanze, ma, data l'urgenza del provvedimento, ha ritenuto di dover dare questo permesso. Quindi prendiamo atto che quanto lei ha detto corrisponde a verità.

Non essendovi altre osservazioni, il processo verbale è approvato.

Discussione del disegno di legge:

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) » (1494) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) », già approvato dalla Camera dei deputati e per il quale il Senato ha autorizzato la relazione orale.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

A N D R E A T T A , *relatore.* Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ringrazio anzitutto il senatore Colajanni per le sue precisazioni. Questa legge finanziaria è il primo esperimento di applicazione di un istituto introdotto con la legge che modifica le procedure della contabilità dello Stato. Il suo scopo è quello di permettere di passare da una mera ricezione notarile della legislazione vigente nel bilancio dello Stato alla possibilità di operare sui flussi di spesa previsti dalla legislazione vigente quelle correzioni che si ritengano opportune per la manovra della finanza pubblica, per permettere di utilizzare lo strumento della finanza pubblica come strumento di governo dell'economia.

In questo 1979 che si prospetta delicato e difficile, anno in cui si tenta una manovra di stabilizzazione che non deve e non vuole cadere in una manovra recessiva, la necessità

di una serie di aggiustamenti alla legislazione vigente per modificare e contenere la spesa pubblica sembra essere avvertita da tutte le parti.

Premessa al discorso sui contenuti della legge è l'indicazione di un quadro economico complessivo che il Governo aveva presentato nell'estate. Da questo quadro economico risultava che il fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato sarebbe ammontato nel 1979 a circa 44.000 miliardi e si prevedeva una manovra sostanzialmente basata sul contenimento del *deficit* di parte corrente per oltre 8.000 miliardi attraverso il controllo della progressione della spesa corrente, maggiori entrate, eliminazione delle distorsioni derivanti dall'intermediazione tra i diversi centri di spesa del settore pubblico allargato. Simultaneamente si prevedeva un aumento di 2.250 miliardi nei flussi di cassa per gli investimenti. In complesso questa manovra di taglio del *deficit* corrente e di aumento del *deficit* in conto capitale portava il fabbisogno delle pubbliche amministrazioni nell'ordine dei 37.700 miliardi.

Se tuttavia teniamo conto che, dal punto di vista degli effetti economici, non è importante il modo di finanziamento del *deficit* se non in relazione ai problemi del controllo del credito totale interno, abbiamo che, tenuto conto che per 2.400 miliardi la riduzione del *deficit* di parte corrente è dovuta al trasferimento di giacenze delle regioni, già previsto con legge approvata, e degli istituti mutualistici e previdenziali, come prevede la legge finanziaria, dalle banche alla Tesoreria dello Stato, a parte questa operazione, il fabbisogno finanziario si può calcolare intorno ai 40 mila miliardi. Era questo il quadro che il Governo ci ha messo a disposizione sei mesi fa e ci ha riconfermato nella relazione previsionale e programmatica come base su cui è costruito il bilancio con la correzione apportata dalla legge finanziaria. In effetti credo che il quadro economico in cui questa relazione si inserisce sia piuttosto diverso. Credo — e me ne ha dato atto l'onorevole Sottosegretario al tesoro nella discussione in Commissione — che vi sia stata una sopravvalutazione del fabbisogno nell'estate scorsa, così come vi sia stata poi una sopravvalutazione della manovra di ridimensionamento del fabbisogno apportata dalla legge finanziaria e da altre disposizioni legislative già approvate o già proposte dal Governo. Presumibilmente noi ci troviamo di fronte ad un fabbisogno non già di 44 mila miliardi ma dell'ordine dei 39 mila miliardi. A fronte di questo la manovra dovrebbe articolarsi in una riduzione della spesa corrente e in un aumento della contribuzione per le gestioni previdenziali dell'ordine dei 2.500 miliardi, a cui si dovrebbero presumibilmente aggiungere maggiori entrate per 800-1000 miliardi. Il volume prevedibile di incremento degli investimenti che in termini monetari supera il 20-25 per cento — eccezionale quindi rispetto all'esperienza storica — dovrebbe, senza una profonda modifica della procedura e del modo di operare dell'amministrazione, aggirarsi sui 1000 miliardi anzichè 2.250. Nel complesso quindi noi dovremmo dai 39 mila miliardi di fabbisogno delle pubbliche amministrazioni, con una manovra di 3.500 miliardi di riduzione del *deficit* corrente e di 1.000 miliardi di aumento del *deficit* di parte di investimenti, scendere a 36.500 miliardi.

Otteniamo quindi un risultato che non è molto distante da quello previsto nei documenti ufficiali, ma un risultato che si ottiene con correzioni minori perchè presumibilmente sono le previsioni iniziali che sono state sopravvalutate. Si tenga conto ancora che questo *deficit* di 37 mila miliardi non sconta la facilitazione al finanziamento del settore pubblico che si ottiene attraverso il trasferimento in Tesoreria dei 2.400 miliardi. Pertanto il ricorso al mercato finanziario, secondo queste previsioni che vengono da una serie di esercizi di istituti privati, istituti che hanno avuto negli anni passati una maggiore capacità previsionale di quella degli uffici governativi, presumibilmente si potrebbe ridurre a 35 mila miliardi.

L'impostazione della spesa pubblica, quindi, anche con una manovra che sia nei suoi effetti inferiore a quella prevista dalle iniziali proposte governative ritorna ad essere contenuta entro limiti che vedono scendere dal 16,5 al 15,5 il fabbisogno finanziario sul totale del reddito nazionale e l'inizio, un inizio

molto cauto, di assetti più equilibrati della struttura dell'indebitamento pubblico rispetto al reddito nazionale e al risparmio nazionale. Naturalmente queste considerazioni, che tendono a ridimensionare taluni problemi che, a mio parere, sono stati drammatizzati negli scorsi mesi, non tolgono che il problema della finanza pubblica sia grave, che esista una tendenza che anche valutata più cautamente di quel che non fosse nel rapporto Reviglio ci porterebbe a fabbisogni di 42-45 mila miliardi nel 1980-1981, mentre si ritiene da parte del Tesoro che il massimo compatibile con il finanziamento del settore privata sia dell'ordine dei 35 mila miliardi per l'intero triennio 1979-1981.

Vi sono poi problemi che pesano sul bilancio del 1979, in particolare il rinnovo contrattuale dei pubblici dipendenti che può portare a cifre piuttosto elevate. Vi è nel 1980 il problema dell'entrata in funzione del sistema sanitario nazionale che dovrebbe implicare a lire '78 nel primo anno di esecutività completa un incremento della spesa dell'ordine dei 2.500 miliardi, cioè dell'1-1 e mezzo per cento del reddito nazionale. Quindi vi sono problemi seri che comporteranno nei prossimi anni una continua attenzione al *deficit* della finanza pubblica.

Se poi con l'entrata del nostro paese nel sistema monetario europeo e col mutamento delle regole di politica del cambio dovesse essere più rapida la decelerazione dell'inflazione nel nostro paese, ugualmente si pongono problemi seri perchè a fronte di un reddito nazionale che l'inflazione tende a far crescere come espressione monetaria in maniera più rapida possiamo considerare tollerabili certi *deficit;* questi *deficit* divengono meno tollerabili se il reddito nazionale cresce in modo più contenuto perchè la manovra di rientro dall'inflazione viene accelerata, e ciò soprattutto perchè con il rientro dall'inflazione il comportamento delle famiglie in materia di consumo può variare in maniera rilevante, cioè può cadere la propensione al risparmio dell'economia italiana. Può cadere perchè gran parte della propensione al risparmio piuttosto elevata degli anni 1973-78 è niente altro che la correzione di quel fenomeno di caduta del valore del risparmio finanziario introdotto dall'inflazione. Gli italiani, come il personaggio di un'antica favola, hanno corso, corso, corso e in realtà il valore reale del risparmio finanziario è ancora inferiore a quello del 1972. Tuttavia, dicevo, un primo inizio di rientro l'abbiamo nel 1979, il risparmio pubblico negativo per un ammontare pari al 6 e mezzo per cento del reddito nazionale del 1978, presumibilmente scenderà al di sotto del 6 per cento nel 1979.

Certo se consideriamo quali erano gli obiettivi indicati dal Fondo monetario internazionale all'inizio del 1977 e li confrontiamo con la realtà del fabbisogno 1978 (14.500 miliardi l'obiettivo della lettera d'intenti, probabilmente 27-28 mila miliardi il fabbisogno ridimensionato rispetto alle previsioni anche dell'ultima relazione trimestrale sui flussi di cassa per il 1978) vediamo che questo fabbisogno si è raddoppiato. Dobbiamo però valutare anche la controfaccia di questo discorso e immaginare che cosa sarebbe stato lo sviluppo del reddito italiano se davvero le previsioni del Fondo si fossero realizzate. È pur vero che gran parte della spesa pubblica crea assai poca domanda, tuttavia se per ottenere quei 14 mila miliardi si fosse adoperata la leva fiscale, presumibilmente avremmo avuto nel 1978 una grave recessione dei consumi. Ecco perchè occorre essere molto cauti nel discorso sul rientro dalla situazione eccezionale di squilibrio della finanza pubblica, tenendo conto che da un lato vi sono effetti negativi del *deficit* attraverso l'assorbimento di risorse finanziarie e dall'altro vi è l'effetto di sostegno della domanda che ha il *deficit.*

Tuttavia non possiamo non considerare che in termini qualitativi ci troviamo di fronte ad una situazione della finanza pubblica su cui tutte le tensioni sociali del paese si sono scaricate; tensioni che non hanno trovato la loro soddisfazione in una dinamica dei salari monetari molto elevata ma che non è stata sufficiente a quietare le esigenze di redistribuzione dei diversi gruppi del nostro paese.

Novemila miliardi è il *deficit* dei settori previdenziali e mutualistici; a questo si aggiunge una forma sottile di trasferimenti di reddito alle famiglie rappresentati da 5.000

miliardi di *deficit* del settore delle utilità pubbliche (aziende autonome, Enel); a questo ancora si aggiungono oltre 3.000 miliardi forniti in vario modo alle partecipazioni statali, non tanto a fronte di una attività di investimenti che ha avuto una dinamica inferiore a quella del settore privato, ma a fronte delle conseguenze di mantenere in vita attività non produttive (e ne abbiamo discusso proprio in questa stessa Aula a proposito della sistemazione delle aziende ex EGAM).

Vale a dire che per un complesso di 17.000 miliardi, sui 27.000 miliardi di *deficit*, il *deficit* è il frutto delle tensioni, delle lotte, dei tentativi di trovare ammortizzatori a tutto quello che caratterizza l'attuale fase difficile, complessa della vita sociale del nostro paese.

Contemporaneamente abbiamo uno Stato povero, uno Stato che segue una politica di contenimento dei salari dei pubblici dipendenti, che appiattisce la distribuzione delle remunerazioni in relazione alla professionalità dei dipendenti pubblici e che crea una situazione per cui nei concorsi per le carriere tecniche non si riesce a trovare candidati.

Il rapporto di circa uno a due e mezzo tra i gradini più bassi e i gradini più alti della carriera pubblica rappresenta indubbiamente un modo per scoraggiare l'entrata di persone dotate nelle pubbliche amministrazioni, per scoraggiare la loro volontà di lavoro, per determinare un sistematico abuso della seconda o terza o ventesima occupazione nell'ambito delle amministrazioni.

La spesa pubblica, che pure presenta un volume pari al 50 per cento del reddito nazionale, vede cadere in maniera drammatica la proporzione delle opere pubbliche e degli investimenti diretti della pubblica amministrazione. È un fatto generale in Europa: gli Stati coinvolti in questo processo di esigenze di una società, gli Stati che vedono i loro bilanci crescere rapidamente non per una programmazione, ma perchè subiscono l'iniziativa delle forze sociali, sono anche gli Stati che tendono a comprimere l'amministrazione e a comprimere l'azione diretta dello Stato. Conseguenza di tutto questo è che la capacità di creare produzione, di sostenere la domanda, di creare occupazione di questa disordinata finanza pubblica è minima.

È inutile che ci poniamo l'obiettivo di accrescere l'occupazione se contemporaneamente abbiamo ruoli dello Stato che rimangono coperti per il 60-70 per cento. In nessun paese post-industriale o di tarda industrializzazione vediamo crescere l'occupazione se non cresce l'occupazione nel settore pubblico. Negli Stati Uniti l'occupazione aggiuntiva negli ultimi 15 anni fornita dal sistema del Governo federale e dei governi locali rappresenta il 40 o il 50 per cento del complesso dei nuovi posti di lavoro creati.

Pertanto abbiamo uno Stato che serve, di fronte ad una società divisa, a mediare il conflitto, per cercare di dare a questa società divisa ancora un po' di respiro, dall'altra parte abbiamo uno Stato impoverito, uno Stato che non fa fronte ai suoi compiti istituzionali, che vede la sua amministrazione decadere progressivamente.

È stato osservato in Commissione che il complesso dei documenti presentati evidenzia una serie di incertezze e di contraddizioni. È stato sollevato il problema della inopportunità che il funzionamento del nostro sistema bicamerale porti a esaminare la legge finanziaria al di fuori del contesto della discussione complessiva sul bilancio e sui documenti presentati in questa occasione. A me pare — le osservazioni che ho fatto all'inizio credo lo confermino — che esista un problema serio circa l'efficienza con la quale da parte del Governo e del Parlamento si affronta il tema dei conti delle pubbliche amministrazioni, per cui, pur con tutta la buona volontà delle poche decine di funzionari della ragioneria che, lavorando dodici o quattordici ore al giorno per mesi, sono impegnati in questa operazione, e con tutto l'impegno del Parlamento, senza un salto di qualità nella struttura degli *staff* e nell'organizzazione del nostro lavoro, difficilmente potremo evitare contraddizioni, errori e incertezze. Penso che occorrerebbe almeno un centinaio di persone al Ministero del tesoro, addette tutto l'anno alla preparazione e al controllo di questi documenti. E credo che contemporaneamente il Parlamento non possa, senza un adeguato *staff*, affrontare quel puntuale confronto

con il Governo non sugli indirizzi generali della politica di bilancio, ma sulle singole poste, come è riservata e puntigliosa tradizione di tutti i parlamenti.

Ritengo che la nostra Presidenza dovrebbe valutare l'opportunità di dotare la 5ª e la 6ª Commissione di una decina di unità di economisti e di analisti, di esperti di finanza pubblica e di contabilità. Per uscire dalla improvvisazione avventurosa delle nostre discussioni, nelle quali gli argomenti si ripetono quasi come una tradizione di anno in anno, occorre questo salto di professionalità sia nel Governo che nel Parlamento.

Citerò il caso del *Congress Budget Office* del Parlamento americano nel quale lavorano seicento persone e che ha prodotto, da quando è stato istituito, pregevoli lavori che rappresentano un importante processo dialettico, unitamente all'amministrazione federale.

Questo è quindi il quadro nel quale si presenta il problema di questa legge finanziaria che è stata profondamente emendata dall'altro ramo del Parlamento, tanto da diventare in parte uno strumento *omnibus* nel quale i diversi interessi legittimamente rappresentati in Parlamento, come quelli del mondo degli agricoltori e degli amministratori locali, hanno fatto sentire la loro presenza. Mi domando se quella fosse la sede più opportuna per introdurre una serie di rifinanziamenti ai fondi per la proprietà contadina e per il fondo di meccanizzazione dell'agricoltura.

È da chiedersi se il segno di rigore e di austerità che tutte le forze politiche nelle loro dichiarazioni di principio sottolineano dovesse poi esprimersi in emendamenti che, secondo valutazioni piuttosto contenute del Ministro del tesoro forniteci in Commissione, rappresentano in termini di cassa circa 300 miliardi di maggiore spesa nel 1979 e che in termini di competenza rappresentano certamente un impegno assai maggiore, per un multiplo di due o tre volte la cifra delle conseguenze di cassa sul 1979, se questo segno di rigore non sia stato sufficientemente presente, se non esista qualche distorsione nella dialettica Parlamento-Governo e se non ci sia stata appunto attraverso questi emendamenti non tanto una operazione quantitativa importante, quanto un segno di incomprensione, di mancanza di coerenza rispetto appunto alle necessità che questa manovra finanziaria tendeva a sottolineare. Comunque, credo difficile proporre qui una serie di emendamenti che restauri il disegno di legge inizialmente proposto dal Governo. In parte, si tratta realmente di necessità, di esigenze che forse meglio avrebbero potuto trovare la loro espressione in normali disegni di legge, senza trarre profitto da questo strumento, e qui c'è una tradizione da costruire assieme, Governo e Parlamento, di un certo rigore nell'uso di questo strumento, di non trasformazione di questo strumento in un veicolo in cui tante esigenze cerchino di trovare la loro soddisfazione in modo incoerente perchè al di fuori di leggi sistematiche di intervento nei diversi settori.

La legge prevede innanzitutto una serie di misure che si rendevano necessarie per la mancanza di legislazione in materia per la finanza locale. Sostanzialmente si rinnova l'impianto del decreto-legge n. 946 che valeva per il 1978. È ancora una misura di emergenza che, a mio parere, ha una conseguenza importante, quella cioè di consolidare la situazione preesistente. I finanziamenti vengono in qualche modo forniti sulla base di una realtà di fatto quale risulta dai conti degli anni passati: peraltro vi sono state trasformazioni nel nostro paese, nella localizzazione delle attività produttive, nel rigore o nella mancanza di rigore con cui le amministrazioni amministrano i bilanci degli enti locali. Ma questa serie di interventi degli ultimi tre anni, e quindi anche questi interventi, tendono ad incrementare percentualmente la possibilità di spesa sulla base della condizione storica. Credo che sia importante che i cittadini membri di una comunità locale siano trattati non in base alla prudenza o imprudenza dei loro amministratori, e non siano trattati peggio quando i loro amministratori sono stati storicamente prudenti e meglio quando i loro amministratori hanno assunto grosse responsabilità di disamministrazione degli enti locali.

Occorre finalmente un provvedimento organico che permetta di introdurre un sistema di punteggi, un sistema di parametri in

maniera che le allocazioni di fondi dal Governo centrale ai governi locali avvengano non in base a parametri storici, alla situazione storica della finanza dei diversi comuni, ma in relazione allo stato di bisogno, alla domanda di servizi legata alle dimensioni e al livello di ricchezza delle varie comunità. Comunque, i trasferimenti del 1978 sono stati aumentati del 15,20 per cento nella proposta governativa, del 16,22 per cento per l'intervento dell'altro ramo del Parlamento. È stato anche aumentato dal 50 al 70 per cento della consistenza dello scorso anno il fondo per l'integrazione dei bilanci dei comuni in *deficit*. Si è portato ad ulteriore compimento quel disegno che scarica sulla finanza statale l'indebitamento pregresso dei comuni e delle province, e lo si è fatto spostando 500 miliardi di debiti nei confronti dell'Enel, degli istituti previdenziali e mutualistici dai governi locali al Tesoro.

Per le municipalizzate si è stabilito il duplice vincolo che il *deficit* non debba aumentare più del 10 per cento rispetto al *deficit* dello scorso anno e che le spese correnti non aumentino più dell'11 per cento.

Alcune norme tecniche in materia di mutui sono state rese necessarie dall'accentramento nella tesoreria dello Stato del finanziamento dei governi locali, si è stabilito inoltre il principio che gli interessi per i mutui che si contrarranno nel 1979 siano pagati per la prima volta nel 1980.

Un altro titolo del disegno di legge riguarda il contenimento della spesa in materia previdenziale ottenuto attraverso il divieto della pluralità di scale mobili su diverse pensioni e attraverso la correzione di quel processo di doppia indicizzazione, introdotto con la riforma del regime pensionistico, che sul piano tecnico, per il modo come era calcolata l'indicizzazione, portava ad un necessario sviluppo anomalo dei *deficit* delle gestioni pensionistiche: infatti, mentre i contributi sociali variano con il variare del monte salari e quindi con il variare del salario medio e dell'occupazione, un'indicizzazione ulteriore a quella rispetto al costo della vita era collegata all'andamento dei minimi contrattuali. È noto come i minimi contrattuali abbiano una dinamica che varia da un terzo a qualche cosa di più di un terzo rispetto alla dinamica dei salari medi; si aggiungono anche seri problemi di disuguaglianza di situazioni tra i lavoratori che hanno pensioni al minimo e i lavoratori che hanno pensioni superiori al minimo (negli ultimi tre anni, chi aveva pensioni di 50 lire superiori al minimo si trova oggi con pensioni di 48.500 lire superiori al minimo).

Era una legge che presentava sotto molti aspetti una serie di problemi finanziari e di giustizia: la soluzione che è stata trovata attraverso gli interventi dell'altro ramo del Parlamento è stata quella di intervenire per il 1979 non cambiando il sistema dell'indicizzazione al salario medio, ma introducendo una percentuale forfettaria del 2,9 per cento di aumento delle pensioni superiori al minimo per effetto appunto della dinamica salariale.

Vi sono dei problemi, date le incertezze ed i ritardi con cui il nostro istituto di statistica opera, e quindi si è preferito scegliere la strada di una forfettizzazione, di una indicazione per legge degli incrementi salariali piuttosto che riferirsi a degli indici che sarebbero stati disponibili solo a metà anno.

Questa poteva essere, in un anno di transizione, una manovra generale; sarebbe forse stato opportuno stabilire tetti in via legislativa agli incrementi del complesso delle remunerazioni; comunque, lo si è fatto per questo importante settore delle pensioni, lo si è fatto per le pensioni dei lavoratori dipendenti del settore privato e per quelli del settore pubblico.

Un peggioramento di 50 miliardi è stato introdotto dalla sostituzione di un termine all'ultimo comma dell'articolo 19, che recitava: « Ai titolari di più pensioni una delle quali sia integrata al minimo l'adeguamento automatico è dovuto, limitatamente all'anno 1979, una sola volta e spetta sul trattamento pensionistico di importo più elevato »; il testo governativo diceva: « importo meno elevato ». Questa sostituzione comporta un costo di circa 50 miliardi.

Nel complesso gli interventi dell'altro ramo del Parlamento hanno in questo campo un costo in termini di competenza di circa 180 miliardi, riducendo quindi di un quarto

il beneficio sul bilancio che era stato predisposto dal Governo. Si è poi introdotta una serie di misure per quanto riguarda le contribuzioni, sia in materia di salari figurativi che sono stati adeguati alla dinamica dei redditi effettivi, sia in materia di contribuzioni dei lavoratori autonomi. Per costoro è stata fissata in 55,5 miliardi l'integrazione proveniente dal bilancio dello Stato. Infine è stato modificato il limite del reddito a cui si ha diritto alla pensione sociale, adeguandolo all'andamento della dinamica dei prezzi.

Vi sono poi tre articoli in materia di finanziamento della sanità. Qui vi è un problema sottile, poichè in modo diverso la materia è regolata dalla legge che ha testè approvato il Senato e che è in corso di approvazione alla Camera. Presumibilmente — su questo credo che il Governo dovrà interloquire — non sembra necessario uno stralcio in quanto, approvando noi oggi questa legge, essa viene a una data anticipata rispetto al giorno in cui sarà approvata la legge sanitaria e quindi la disposizione della legge nuova dovrebbe subentrare alla legge precedentemente approvata. Vi sono tuttavia problemi di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* che possono complicare questo discorso.

Accanto a questo insieme di misure in materia di finanza locale, pensionistica ed eventualmente di intervento nel finanziamento della sanità, la legge prevede una manovra nel campo delle opere pubbliche e delle altre spese di investimenti piuttosto massiccia. Questa manovra è giustificata dal fatto che si erano esauriti molti fondi previsti da leggi precedenti e dal desiderio di colmare con una espansione degli investimenti che direttamente creano domanda e occupazione la minore domanda e occupazione creata indirettamente attraverso il contenimento della spesa corrente.

Vi sono 2.200 miliardi previsti per le opere pubbliche (costruzione e sistemazione dei porti ed altre opere marittime; recupero, rinnovazione e riparazione dei mezzi effossori ed escavazioni marittime; costruzione, sistemazione, manutenzione, riparazione e completamento di opere idrauliche, edifici pubblici eccetera), 245 miliardi per l'edilizia scolastica, 15 miliardi per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

L'altro ramo del Parlamento — e qui c'è una tendenza interessante di modifica delle proposte governative che tendono a un accentramento in grandi opere presso il Ministero dei lavori pubblici della manovra di spinta agli investimenti — con una serie di nuovi articoli ha portato a privilegiare piccole opere pubbliche largamente decentrate nel sistema di governi locali. L'articolo 37, che è stato introdotto appunto attraverso emendamenti nella discussione dall'altra Camera, prevede contributi a regioni per consorzi per la depurazione e per il trattamento delle acque. Minori somme sono destinate a minori opere pubbliche come chiese, cliniche universitarie, piani di ricostruzione.

Accanto a questi 3.000 miliardi circa di stanziamento nel triennio per il Ministero dei lavori pubblici vi sono 2.500 miliardi di stanziamento per l'ANAS. La proposta governativa era di 3.000 miliardi, il Parlamento li ha ridotti di 500 miliardi perchè contemporaneamente ha previsto che 500 miliardi andassero ad un programma straordinario di opere igienico-sanitarie da concordarsi con le regioni e da destinare a particolari aree.

Secondo la tendenza che avevo osservato prima, l'altro ramo del Parlamento ha previsto 75 miliardi per il servizio dei mutui esteri contratti dal sistema autostradale italiano, trattando diversamente i creditori esteri dai creditori nazionali. Questa mi pare sia una necessità appunto per la garanzia del credito complessivo del paese. Una situazione di insolvenza del sistema delle autostrade nei confronti di istituti di credito o del mercato internazionale avrebbe delle conseguenze negative sul complesso del credito italiano, soprattutto in un momento in cui in questa stessa legge finanziaria si autorizzano diversi centri di spesa ad indebitarsi all'estero.

Una operazione per circa 4.000 miliardi (3.500 miliardi più 400 miliardi) è stabilita per aumentare i fondi a disposizione della Cassa per il Mezzogiorno. In un articolo successivo, anch'esso di iniziativa parlamentare, si prevedono stanziamenti per le comunità montane, per la meccanizzazione dell'agricoltura, per la Cassa per la formazione della

proprietà contadina, per il completamento delle opere irrigue di spettanza dello Stato, per un complesso di qualche centinaio di miliardi.

Infine, la legge stabilisce in 480 miliardi il finanziamento delle disposizioni in materia di pensioni di guerra. Conseguenza degli emendamenti presentati dal Governo o dal Parlamento è stata quella di elevare di circa 6.000 miliardi il limite all'indebitamento complessivo che nel nuovo testo, all'articolo 50, viene fissato in 55.802 miliardi. Di questi circa 12.000 miliardi rappresentano le scadenze di debiti pubblici che debbono essere sostituiti con ulteriore indebitamento. Pertanto l'indebitamento netto di competenza autorizzato dalla legge finanziaria, a parte le operazioni di rimborso di debiti, è di circa 43.000 miliardi. Ciò implica che, poichè abbiamo parlato di circa 35-36.000 miliardi — che presumibilmente rappresentano il *deficit* del settore pubblico allargato ma probabilmente anche il *deficit* dello Stato — avremo un incremento ulteriore di 6 o 7.000 miliardi dei residui passivi.

Sul finanziamento di questo *deficit* si prevede una innovazione in materia di certificati del Tesoro che, secondo un indirizzo che in una fase di tassi di interesse decrescenti sembra conveniente al Tesoro seguire, porta al consolidamento, all'allungamento delle scadenze del debito pubblico. La legge attuale prevede 24 mesi come massima scadenza dei certificati di credito del Tesoro. Con questa legge la scadenza viene portata a 36 mesi. Inoltre vi è da osservare un punto che riguarda il nostro lavoro parlamentare e mi sembra una innovazione interessante per la quale credo che il Parlamento torni ad essere in qualche maniera un punto di unità della manovra della spesa pubblica, non solo e non tanto in questa discussione sul bilancio dello Stato, ma negli atti di ogni giorno.

È chiaro che nel 1979 lo sfondamento del limite di indebitamento di competenza rappresenterà un atto politico di grande rilievo.

Credo che Governo e Parlamento saranno penalizzati di fronte all'opinione pubblica se con le loro proposte legislative porteranno ad aumentare la spesa, per cui sarà necessario utilizzare l'articolo 81 della Costituzione come rinvio ad operazioni di indebitamento e quindi come modifica dell'articolo 50 di questa legge finanziaria. Dovremo, quindi, cercare nelle proposte di legge che Governo e Parlamento faranno nel corso del 1979 di stare nei limiti del fondo globale e nei limiti, che purtroppo ci sono, in cui le entrate dello Stato sono sottovalutate in questo documento. E questo è grave, vorrei dire al Governo, è grave aver sottovalutato le entrate dello Stato perchè questo fornisce la possibilità poi al Governo o al Parlamento di trovare fonti di finanziamento per altre operazioni, oltre quelle previste nel bilancio dello Stato, senza dover trovarsi l'inceppo della modifica di quest'articolo sull'indebitamento complessivo del Tesoro che, a mio parere, costituirà, nel corso del 1979, la ghigliottina rispetto alla nostra naturale tendenza di parlamentari di sentire i multiformi interessi del paese e di scaricarli sul bilancio dello Stato. C'è stata poi l'approvazione, con l'articolo 53, delle tabelle che contengono quest'anno il preciso elenco dei provvedimenti che non sono stati ancora approvati e per i quali sono previsti appunto circa 12.250 miliardi di fondo globale.

Questo comporterà che ogniqualvolta Governo o Parlamento introdurranno nuove leggi dovranno indicare in quali altre direzioni noi dobbiamo tagliare e sacrificare. Credo che con l'articolo 50 ci siamo costruiti un vincolo, dato che l'articolo 81 della Costituzione non ha mai rappresentato un vincolo perchè l'interpretazione giurisprudenziale che ne è stata data rende possibile soddisfare al dettato dell'articolo 81 anche attraverso manovre di ricorso al mercato finanziario e ciò ne ha svuotato il contenuto. Il vincolo di indebitamento di competenza previsto nell'articolo 50 rappresenta un meccanismo più potente di quanto non fosse l'articolo 81 della Costituzione, non sul piano legislativo ma sul piano politico, per il significato di scorrettezza e di facilità finanziaria che avrebbe il superamento di tale vincolo. A questo proposito, anche se rinuncio a fare delle proposte formali, chiedo che il Governo, il quale ne ha la possibilità, attraverso l'articolo 12 della legge di contabilità che riproduce l'articolo 41 del testo unico, di fronte alle modifiche intervenute nelle spese obbliga-

torie (pensiamo, per esempio, al personale della scuola, alle supplenze o a certi calcoli in materia di remunerazione dei pubblici dipendenti), attraverso un decreto del Presidente della Repubblica effettui pagamenti senza che vi siano stanziamenti relativi. Si tratta di spese obbligatorie, di aggiustamenti che derivano da leggi che male hanno previsto lo stanziamento e il Governo può pagare questo senza che vi sia una precisa modifica negli stanziamenti di bilancio.

Io credo che se si vuole tenere la spesa sotto controllo (queste disposizioni comportano somme rilevanti se andiamo ad esaminare la contabilità del passato), il Governo dovrebbe ricorrere ad un impiego del Fondo globale e dovrebbe evitare di avvalersi di questo articolo. Credo che sia estremamente importante che teniamo questo vincolo di competenza che è questa determinazione dei 55 mila 800 miliardi di indebitamento in maniera che ogni nostro atto sia un atto economico, cioè ciascuno sappia il costo, cioè la perdita di altri possibili corsi di azione che subiamo soddisfacendo questo o quel pur legittimo interesse. Solo in questa maniera in quest'Aula torniamo ad essere davvero responsabili e non ad essere schizofrenici accettando nelle leggi di merito di aumentare la spesa pubblica e poi tre giorni dopo, nello stesso scenario, nello stesso luogo, piangendo sugli andamenti drammatici, torrentizi delle conseguenze degli atti che in sede di merito noi stessi abbiamo provocato.

L'esame della legge si completa con un articolo, il 54, che ha costituito nella Commissione materia d'ironia perchè proprio nel momento in cui il Governo con la sua decisione di adesione al sistema monetario europeo prevede una maggiore stabilità dei cambi si introduce un meccanismo tecnico che permette al Ministero degli esteri di non vedere erosi dalla perdita di valore della lira rispetto alle altre monete i suoi stanziamenti per pagamenti all'estero. Naturalmente il Governo con l'adesione allo SME non ha legato la moneta italiana anche a quella dell'Arabia saudita o a quelle degli altri paesi e si può prevedere nel corso del 1979 una certa rivalutazione del dollaro rispetto al sistema delle monete europee. È chiaro che questa è una norma che nulla ha a che vedere (ma volevo citare gli ironici commenti di una parte della Commissione) con l'immediatezza della congiuntura attuale.

L'articolo 55 prevede che i titoli di spesa collettivi — per esempio pagamenti di stipendi o pagamenti ad una lista di imprese — che siano stati emessi nel mese di dicembre e siano pagabili nello stesso mese, quando rimangano parzialmente insoluti alla data del 31 dicembre vengano contabilizzati nell'esercizio successivo. Abbiamo cercato di immaginare una serie di possibili alternative in quanto la nostra invidiosa preoccupazione nei confronti del Governo era che attraverso questo strumento tecnico non vi fossero dei trasferimenti di spesa da un esercizio all'altro per un abbellimento (quegli abbellimenti che tutti conoscono) del bilancio in fine di esercizio. Ci è stato spiegato che il Ministero del tesoro ritiene questo strumento più efficace e più rapido, che la materia è limitata ai titoli emessi in dicembre e che non è nelle intenzioni della ragioneria (cosa peraltro piuttosto dubbia per dei ragionieri, privati o pubblici) provvedere ad un *window dressing* del bilancio dello Stato.

L'articolo 56 ha trovato il senatore Bollini, che è il nostro grande esperto in materia di contabilità pubblica nella Commissione, molto preoccupato. Il Governo ha spiegato che in ordine alla conservazione nel conto dei residui passivi delle somme non impegnate alla chiusura di ciascun esercizio finanziario il riferimento al secondo e terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto n. 2440 del 1923 è un fatto puramente tecnico che dipende da una modifica al testo unico che rendeva di difficile lettura questa norma. Infine durante la discussione nell'altro ramo del Parlamento il Governo ha proposto un articolo 51 che aumenta di 1.250 miliardi il finanziamento delle agevolazioni per le esportazioni a pagamento differito di impianti e di macchinari per il 1979. E in questo modo dovrebbe essere possibile raggiungere circa 3.500-4.000 miliardi di finanziamenti agevolati complessivi a questo delicato ed importante settore delle nostre attività produttive.

Ricordo che per il 1978 abbiamo approvato un disegno di legge che implicava finanziamenti per 700 miliardi. Vorrei ripetere qui in Aula che questo settore si presenta come un settore in cui meglio che in altri è possibile ricorrere all'indebitamento all'estero: se cioè in relazione ad un disegno di politica economica che veda il nostro paese crescere ad un saggio superiore a quello della media europea, (maggiore crescita del nostro paese rispetto a quello della media europea) e che comporti qualche squilibrio della bilancia delle partite correnti (perchè crescendo di più, abbiamo maggiori importazioni), s'intenda cercare di provocare dei flussi in entrata nei movimenti di capitali nella bilancia dei pagamenti, mi sembra che questo settore del finanziamento alle esportazioni a medio termine sia particolarmente strategico. Noi abbiamo, infatti, dei soggetti privati che sono accreditati in valuta (circa il 50 per cento dei nostri contratti di esportazione, e forse anche di più del 50 per cento, sono stilati in valuta), quindi abbiamo la possibilità, attraverso la manovra della SACE del Mediocredito centrale, di spingere questi operatori ad effettuare operazioni di finanziamento agevolato dallo Stato non in lire, ma in valuta. Negli anni passati costoro hanno guadagnato sia perchè avevano dei tassi d'interesse bassi (sul 7-8 per cento) facilitati appunto dal Tesoro, sia perchè spesso avevano contratti in valuta ed erano indebitati in lire. Pertanto, attraverso il finanziamento pubblico abbiamo permesso non un rischio ma un guadagno di cambio. Credo che non sia mestiere dell'esportatore fare lo speculatore in cambi e quindi se ha contratti in valuta, opportunamente può indebitarsi in valuta. In questo modo si forma, via via, un capitale circolante che viene alimentato, fino a quando non raggiunge il suo limite fisiologico, da flussi in entrata in valuta. Per questo credo che solo per l'incompetenza professionale del funzionario che ha stilato questo articolo sia sbagliata la formula in cui si dice: « Di tale incremento una quota fino a lire 250 miliardi dovrà essere utilizzata per la corresponsione di contributi in conto interessi su operazioni finanziarie con provvista effettuata all'estero ». Avrei voluto vedere o un limite superiore o una indicazione in cui si dicesse che si sarebbero facilitate queste operazioni senza la determinazione di un limite. In questo modo noi teniamo basse queste operazioni ed i 250 miliardi non sono altro che quello che noi abbiamo introdotto in Senato per i 900 miliardi della precedente proposta governativa che abbiamo ridotto a 700 proprio perchè, avendo previsto una raccolta in valuta ed essendo nel corso del 1978 i saggi in valuta più bassi dei saggi in lire, abbiamo potuto mantenere lo stesso volume di operazioni con uno stanziamento minore perchè una parte attivava appunto l'indebitamento all'estero delle imprese italiane.

Sono giunto, cari colleghi, alla fine di questa approssimativa relazione su un documento importante, su un documento che è ancora in uno stadio non di perfezione. Credo che su questa materia vi sia un apprendimento nelle amministrazioni. In fondo vi è stato un salto negli ultimi anni nella struttura non tanto dell'organizzazione — perchè l'organizzazione è rimasta quella che era — quanto nelle funzioni del Ministero del tesoro. In relazione a questo salto della struttura, i suoi documenti — come vediamo nella relazione sui flussi di cassa — stanno arrivando a regime.

Certamente questo documento non è, sul piano tecnico, ancora a regime. Nè sembra che l'altro ramo del Parlamento abbia aiutato, sul piano tecnico, a migliorare il contenuto di questo documento. Tuttavia si tratta di un passo importante perchè dalle declamazioni sull'andamento della finanza pubblica, che ricordano quelle dell'ultima fase del regno di Francia nel '700, si passa a un lavoro puntuale di controllo, di trasparenza, di governo centralizzato dei flussi di entrata e di spesa. È necessario un momento di accentramento — che pure risponde così poco alle intenzioni della mia e di altre parti del Parlamento — dopo dieci anni di abbandono, di sfascio della finanza pubblica. Questo momento di accentramento, di cui con questa legge finanziaria celebriamo un importante episodio, è una fase necessaria alla quale potrà subentrare un ritorno del-

le autonomie finanziarie degli enti che ormai sono finanziati solo dal Tesoro. Ci potrà essere un momento nel quale potremo prevedere formule tecniche di decentramento nelle quali anche il vincolo finanziario dovrà essere rispettato.

Nei miei interventi nel dibattito sulla sanità ho parlato della programmazione che inevitabilmente si dovrà aggiustare ai fatti compiuti da chi ha il controllo a livello locale delle spese; si cercava di introdurre con alcuni emendamenti, che purtroppo non sono stati accolti, un sistema di incentivi e disincentivi anche a livello dei centri minuti di spesa. Credo che dovremo tornare a una fase nella quale la finanza pubblica venga raccordata attraverso i comportamenti e non attraverso l'accentramento del Tesoro. Ma ritengo che ciò che è stato compiuto con questa linea dell'accentramento sia necessario se si vuole portare a termine una operazione di risanamento. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

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

B A S A D O N N A . Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, era da prevedersi che una proposta di legge di così grande rilievo, come quella sottoposta all'esame dell'Assemblea, che costituisce, come è stato detto poco fa, il più importante istituto della legge 468, relativa ai nuovi metodi di contabilità in materia di bilancio, desse luogo a un vasto e appassionato dibattito che ha avuto nell'altro ramo del Parlamento un ampio svolgimento.

Purtroppo è rimasto al Senato poco tempo per l'esame del provvedimento in seconda lettura, ma questa circostanza non ha impedito che venissero effettuate approfondite analisi delle norme e venissero rilevate carenze che avrebbero potuto suggerire anche il rinvio della legge alla Camera se motivi di ordine politico e giuridico non consigliassero di abbreviare l'*iter* di questo disegno di legge. Ciò è consentito anche perchè è possibile ipotizzare, secondo un suggerimento del senatore Bacicchi fatto in Commissione, eventuali aggiustamenti legislativi con appositi provvedimenti, contestualmente alla presentazione del bilancio pluriennale, per operare le modifiche che si rendono indispensabili.

Dal relatore e dai colleghi della Commissione di merito sono state fatte attente analisi sulla validità della legge nel suo complesso e delle varie norme, sulle procedure di esame della legge stessa e sui rapporti di questa con la legge di bilancio. Sono state così identificate norme superflue o superate o in contrasto con leggi che vengono contemporaneamente esaminate della stessa natura: in particolare mi riferisco alla legge sanitaria. Sono stati rilevati i caratteri attuali della legge e quelli che in definitiva dovrà assumere per espletare i compiti che ad essa sono affidati come strumento sostanziale di programmazione finanziaria.

La critica ha riguardato l'assenza di un quadro di riferimento ben definito, l'insufficiente quantificazione delle spese, anche per le variazioni in termini di cassa conseguenti agli emendamenti apportati alla Camera, la mancata revisione delle spese pluriennali, gli incerti confini dello spazio creditizio lasciato agli operatori a causa del maggior ricorso al mercato e così via. La vasta tematica affrontata dall'onorevole relatore mi consente di limitarmi ad alcune valutazioni alle quali in parte egli ha fatto cenno.

Così, per la materia previdenziale è vero che non si introducono innovazioni permanenti, perchè le norme restano valide solo per il prossimo anno, durante il quale dovrebbe subentrare l'approvazione della legge Scotti, ma si introducono in queste norme princìpi ancora in discussione, precostituendo quindi i giudizi di validità della legge stessa. D'altra parte, per realizzare adeguati risparmi si fa calcolo proprio sui tagli che si possono operare sul sistema pensionistico e sulle gestioni previdenziali. Pertanto, anche se questo appare alquanto discutibile, non è proponibile lo stralcio degli articoli che riguardano tale materia. Sempre restando alla materia previdenziale, la norma che prescrive il versamento alla Te-

soreria dei flussi derivanti dai contributi previdenziali entro due giorni può destare qualche preoccupazione, perchè incide negativamente sulla liquidità del sistema creditizio e inoltre non costituisce una riduzione di spesa, ma solo un alleggerimento per il Tesoro per il prossimo anno.

Così, oltremodo discutibile è apparsa la soluzione adottata con l'articolo 8, nel settore delle aziende di trasporto municipalizzato, di affidare agli aumenti tariffari il compito di coprire l'incremento delle spese correnti oltre un certo livello. Si è così inserito un nuovo motivo di disordine in un settore nel quale le aziende operano in condizioni oltremodo diverse, con un provvedimento che incide anche negativamente sul processo inflazionistico. Mi riservo di formulare più avanti altre valutazioni sulle norme; intanto vorrei favorevolmente considerare che la legge finanziaria, supporto normativo sostanziale del bilancio, sebbene sottoposta a pesanti critiche per carenze ed incongruenze incontestabili, sta per iniziare felicemente la fase applicativa. Ma ciò poteva anche non verificarsi qualora le spinte e le aspirazioni settoriali avessero avuto la meglio, sconvolgendo il disegno finanziario che la legge prevede. Non che queste spinte non si siano verificate, ma non hanno scavalcato i confini tracciati dal disegno di legge e i limiti di compatibilità generale. Ciò è accaduto anche perchè in prima lettura, man mano che il discorso si allargava e si approfondiva questa complessa materia, appariva sempre più evidente l'esigenza di considerare prevalente sull'interesse particolare la finalità complessiva che la manovra finanziaria si propone, perchè altrimenti il nuovo sistema costruito con la legge n. 468 non avrebbe iniziato il suo cammino, sul quale ancora si addensano difficoltà di ogni genere. Se non vado errato, una considerazione di questo genere mi sembra sia stata formulata anche dall'onorevole Ministro del bilancio in Commissione.

A questo proposito vorrei dire che si può guardare con soddisfazione alla strada percorsa dal timido tentativo compiuto in via sperimentale lo scorso anno con la prima legge finanziaria praticamente fallita, e quella che rappresenta la manovra — anche se ancora inadeguata, limitata e criticabile — compiuta con l'edizione della legge di quest'anno, dopo l'approvazione della 468. Quello che conta è che fin d'ora si può affermare che con la nuova procedura e i nuovi strumenti il Parlamento si avvia a riprendere il governo e il controllo sulle strutture e sulla dinamica dell'attività finanziaria pubblica.

Dopo l'approvazione di questa legge già si profila una nuova tappa nell'evoluzione del nuovo sistema che, secondo l'impegno del Governo espresso in Commissione dall'onorevole Ministro del bilancio, dovrà attuarsi con un corpo di norme integrative ed interpretative atte ad affrontare le questioni emerse in questa prima esperienza. È stato anche affacciato il problema dei compiti e delle strutture (problema trattato anche oggi dall'onorevole relatore) che la legge dovrà in definitiva assumere, se cioè solo quella attuale di correzione delle leggi esistenti in rapporto alle esigenze del bilancio e al modificarsi della realtà economica e il compito surrogatorio per rimediare ai ritardi legislativi o se potrà anche introdurre provvedimenti nuovi per meglio assolvere la sua funzione di strumento organico di programmazione degli stanziamenti e di contenimento degli sprechi.

Signor Presidente, vorrei soffermarmi un momento sugli aspetti meridionalistici della legge finanziaria: sarebbe ingiusto sostenere che la legge non tenga nel dovuto conto, in rapporto ai suoi limiti, il problema meridionalistico e cioè della finalizzazione della manovra agli obiettivi prioritari del Mezzogiorno e dell'occupazione. Anzi, l'altro ramo del Parlamento si è fatto carico di questo problema attraverso modifiche ed integrazioni che migliorano gli incentivi e le agevolazioni per le aree meridionali previsti nel testo originario, anche se non tutte le proposte avanzate hanno raccolto l'approvazione dell'Assemblea. Tra le innovazioni relative a questo fine è da comprendersi un piano straordinario di opere igienico-sanitarie per 500 miliardi, di cui il 60 per cento da attribuire al sud, anche se il raffronto delle esigenze di questo specifico settore tra il Mezzogiorno e le altre parti d'Italia porte-

rebbe ad una percentuale maggiore; l'autorizzazione alla Cassa per il Mezzogiorno di contrarre prestiti con la Banca europea per finalizzarli al completamento di opere solo parzialmente finanziate, e ciò in aggiunta ai 3.900 miliardi di maggiori disponibilità della Cassa per il Mezzogiorno, in parte come aumento di dotazione ed in parte come capacità di assumere impegni, nonchè all'autorizzazione a far gravare nel 1979 sulle quote del fondo nazionale del credito agevolato anche la concessione di contributi in conto capitale per iniziative industriali attuate nell'area del Sud.

Vi sono anche provvidenze di altra natura nelle norme che prevedono agevolazioni tributarie a livello locale o che consentono un aumento percentualmente maggiore della spesa corrente dei comuni del Mezzogiorno; quest'ultima agevolazione non mi sembra abbia ottenuto il gradimento dell'onorevole relatore: dal punto di vista generale, nessuno può dargli torto ma egli sa bene che, quando si operano tagli nell'area della spesa corrente (obiettivo fondamentale di questa legge sul quale tutti concordiamo), il danno maggiore lo ricevono le aree depresse del sud che da questa fonte attingono particolarmente le loro risorse. Quando si attuerà la revisione del servizio pensionistico in materia di invalidità per riportarlo ai compiti originari, su cui tutti concordiamo, quando cesserà la funzione assistenziale, che esso ancora assolve, saranno innumerevoli i nuclei familiari ed anche interi centri urbani che subiranno conseguenze gravissime.

Restando sempre in questo campo, nessuno mette in dubbio la necessità e la validità dell'articolo 24 che stabilisce il raddoppio del contributo per l'adeguamento delle pensioni dovuto dagli artigiani per concorrere alla riduzione del *deficit* delle pensioni dell'INPS, ma ciò può essere sopportato agevolmente nelle regioni del Nord dalle imprese artigiane ed enormemente di meno in quelle meridionali, dove le condizioni di questa benemerita categoria e soprattutto la sua funzione nell'ambito produttivo sono tanto diverse.

Ho voluto citare qualche esempio, ammesso che ve ne fosse bisogno, per dimostrare come le politiche necessarie per risanare la economia del paese determinano, almeno in un primo tempo, ulteriori difficoltà per le aree più depresse. L'unico punto fermo per il successo della manovra a cui ha fatto riferimento l'onorevole relatore e che è affidata alla legge in esame riguarda i 2.000 miliardi da investire in più nel 1979 in lavori pubblici. La collocazione di queste opere, di cui si è preoccupato l'onorevole relatore, dovrebbe privilegiare le aree più calde del Sud, ma di questa scelta non vi è traccia nelle norme relative alla materia delle opere pubbliche: vi sarebbe stato un impegno in questo senso del Ministro competente nelle Commissioni di merito.

Al fine di consentire al Parlamento di pronunciarsi comunque su detto programma è stato inserito nel testo originario un nuovo articolo, in base al quale il Ministro dei lavori pubblici entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria è tenuto a presentare i piani straordinari di intervento relativi alle nuove opere, nonchè le quantificazioni di spesa, mentre le Commissioni di merito potranno esprimere il loro parere entro trenta giorni, trascorsi i quali il Governo provvederà all'assunzione dei relativi impegni.

Si tratta di una norma in verità assai discutibile in rapporto agli scopi che dovrebbero ispirare la legge finanziaria, diretta appunto anche ad accelerare le procedure e ad eliminare intralci e perdite di tempo; comunque da questa norma potrebbe derivare la sicurezza che le nuove opere siano veramente aggiuntive e non prendano il posto di altre previste e non realizzate, che le risorse non vengano utilizzate per eliminare debiti pregressi relativi ad opere che già hanno assolto la loro funzione occupazionale.

Il senatore Bacicchi ha fornito in proposito in Commissione dati significativi ed incontestabili sulle somme che, soprattutto nel settore autostradale, verranno assorbite dai debiti derivanti da opere eseguite. Comunque, per conseguire i risultati anticongiunturali che il relatore ritiene indispensabili, occorrerebbe realizzare una maggiore capa-

cità di spesa, ma è assai difficile che le carenze in strutture organizzative, strumenti urbanistici, progetti esecutivi consentano di rispettare quel ritmo accelerato ed alquanto inconsueto, in verità, che dovrebbe essere impresso ai lavori, senza disfunzioni e senza sprechi.

Ritornando al Mezzogiorno, occorre che le risorse degli interventi straordinari e ordinari vengano dirette prevalentemente a superare quelle carenze di infrastrutture e di servizi che fanno lievitare assai più che non si creda i costi di produzione e che scoraggiano gli operatori di altre zone a collocare nel Sud le loro iniziative. Ormai i soli incentivi finanziari, in buona parte neutralizzati dal maggiore costo del denaro, non riescono più a spostare il calcolo di convenienza degli operatori in favore delle localizzazioni nel Sud: occorre a questo fine una sollecita azione coordinata e massiccia in direzione delle infrastrutture.

Con queste poche considerazioni ho inteso introdurre in questa discussione, aperta con l'importante intervento del senatore Andreatta, un accenno ai problemi attuali del Mezzogiorno, che è compreso tra gli obiettivi prioritari nel quadro previsionale e programmatico.

Concludo con una proposta che è stata avanzata dall'onorevole relatore in Commissione e ripetuta questa mattina, che non mi sembra abbia sollevato molto interesse. È una proposta alla quale attribuisco un particolare significato: riguarda la realizzazione di strutture informative parlamentari sul modello di organismi similari che sono a disposizione del Congresso americano, comprendenti esperti in problemi economici e finanziari.

Giudico questa iniziativa molto interessante non solo perchè può consentire ai parlamentari di disporre di una informazione continua ed aggiornata sui problemi dell'economia e della finanza, ma perchè può favorire una partecipazione sempre più vasta di parlamentari che rivolgano il loro interesse a questi problemi per contribuire alla loro soluzione; se ne gioverebbero soprattutto i parlamentari che appartengono ai partiti minori e che stentano a costituire quelle strutture di informazione, di studi e di ricerca che sono indispensabili per svolgere una proficua azione politica. Pertanto questa iniziativa può rappresentare, pur nei suoi limiti, un contributo allo sviluppo della democrazia: per questo mi sono permesso di riproporla a conclusione di questo mio inadeguato intervento.

Presidenza del vice presidente VALORI

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Polli. Ne ha facoltà.

P O L L I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, intervenendo a nome del Gruppo socialista sulla legge finanziaria, strumento essenziale oltre che supporto sostanziale del bilancio dello Stato, devo preliminarmente lamentare quella serie di lungaggini e vischiosità che ne hanno intralciato e reso difficoltoso il cammino, limitando così l'efficacia dell'esame parlamentare di un provvedimento di tale portata. Innanzitutto devo lamentare la sproporzione dei tempi d'esame della legge che si è verificata quest'anno tra Camera e Senato e che ha impedito a quest'ultimo un esame sufficientemente approfondito, il che consiglierebbe forse per il futuro l'opportunità pratica, come già suggerito dal ministro Pandolfi, di riservare appunto l'esame approfondito del provvedimento ad anni alterni ad uno dei due rami del Parlamento. Trattandosi di procedure empiriche, non si addiverrebbe ad alcuna innovazione costituzionale.

In secondo luogo va rilevata, come già messo in luce dal senatore Bollini in Com-

missione, la discrasia risultante da una procedura che comporta un'analisi della legge finanziaria disgiunta da quella del bilancio, come si è verificato quest'anno al Senato, con nocumento grave per un adeguato esame del provvedimento. Vorrei osservare in proposito che sussiste, è vero, l'obbligo del rispetto della norma dell'approvazione della legge sostanziale finanziaria prima dell'approvazione della legge formale di bilancio, ma tale obbligo, riguardando appunto il momento dell'approvazione, non sembra escludere di per sè quello dell'esame. Sarebbe quindi opportuna al riguardo una migliore e più adeguata interpretazione o definizione del Regolamento.

Dopo le doglianze devo però anche esprimere la soddisfazione per il varo di questa legge che il Parlamento, nel più ampio quadro della legge di riforma della contabilità, ha voluto per dotare lo Stato di quello che negli anni prossimi potrà diventare uno strumento fondamentale di programmazione finanziaria, così come registriamo con favore la contestuale presentazione della relazione previsionale e programmatica, della proiezione finanziaria triennale e del rendiconto del precedente esercizio col bilancio annuale e pluriennale, ottemperandosi così agli adempimenti in tal senso previsti dalla legge n. 468.

Ciò che invece critichiamo con forza è la mancanza di adeguate connessioni tra i diversi documenti, di quelle connessioni cioè che sono indispensabili perchè i diversi documenti di bilancio possano essere considerati e conseguentemente utilizzati quali strumenti efficaci di una politica di gestione complessiva della finanza pubblica che assuma precisi significati economici nel generale contesto della manovra politica economica. La mancanza di queste significazioni rende enormemente difficile sia il comprendere che il valutare. Di qui il carattere criptico, secondo la significativa definizione del relatore senatore Andreatta, della stesura di questa prima legge finanziaria che la rende di ostica comprensione al cittadino interessato ai suoi provvedimenti specifici, ma che presenta anche non poche difficoltà per il Parlamento stesso nel valutare gli effetti finanziari delle sue norme. Le connessioni mancanti sono, a nostro giudizio, di tre ordini: connessioni di tipo operativo, di tipo finanziario, di tipo istituzionale. Senza queste connessioni, la relazione previsionale e programmatica rimane un mero documento di intenti al di là della bontà e desiderabilità dei suoi contenuti e della sua coerenza interna. Si sa infatti di cosa si parla ma non si sa come fare per attuarlo. Senza queste connessioni la legge finanziaria opera dei tagli o dei recuperi, ma opera alla cieca, in termini meramente quantitativi e senza effettuare il raccordo ragionato delle scelte di breve periodo che modificano il bilancio annuale con quelle di medio che riguardano il bilancio pluriennale. In tal modo essa diventa uno strumento residuale della manovra di bilancio anzichè la sua leva principale. Un ricettacolo di tutte le norme di deroga alla nuova legge di contabilità dello Stato, secondo l'efficace espressione del senatore Bollini in Commissione. Senza queste connessioni i bilanci medesimi non sono in grado di diventare strumenti ben registrati e orientati di propulsione economica ma restano, nel migliore dei casi, quello che sono sempre stati, strumenti di inerzia di uno Stato sempre più abbandonato a se stesso; il che per noi è inaccettabile e, diciamolo chiaramente, va cambiato.

Infine, senza queste connessioni, lo stesso progetto Pandolfi di strategia complessiva rischia di essere uno schema logico e formale coerente certo ma per così dire *sine materia*. Le connessioni di tipo operativo mancano perchè manca il piano triennale che in esse si concreta. Si tratta in particolare della specificazione operativa delle azioni programmatiche che devono definirsi secondo quanto espressamente prevede al secondo capitolo la relazione previsionale e programmatica che elenca i contenuti, i tempi di attuazione, gli strumenti, le risorse assegnate verificandone la coerenza e la compatibilità con il quadro economico e finanziario complessivo. Devo ricordare al riguardo che per la messa a punto di un protocollo operativo delle azioni programmatiche così concepite per il 1978 ho avuto già occasione di proporre, a nome del nostro Gruppo, in sede

di discussione del precedente bilancio, la costituzione di apposite Commissioni parlamentari deputate a tal fine e a sostegno dell'opera dell'Esecutivo. Tali Commissioni inoltre, almeno per le azioni programmatiche più urgenti, sarebbero state in grado di individuare ostacoli e intralci inerenti alle varie procedure e di proporre l'assunzione di eventuali provvedimenti legislativi urgenti per rimuoverli ed eliminarli. In questo caso questo tipo di accertamento ben definito delle condizioni di reale fattibilità delle azioni programmatiche in tempi dati è appunto ciò che poi rende possibile in pratica esprimere le voci di spesa dei singoli progetti già elaborati e approvati sotto forma di appostazioni di bilancio in termini di impegni e per progetti o interventi non ancora approvati in termini di stanziamenti. Entro certi limiti questo ritardo, devo dire, è giustificato. Per esempio la legge sulla ristrutturazione finanziaria delle imprese è stata approvata solo in agosto e non poteva essere recepita quindi in tempi brevi dal piano triennale. Così la quantificazione relativa al costo del lavoro conseguente alla definizione dei contratti collettivi nazionali può solo allo stato attuale essere recepita in via presuntiva. Ma sulle altre azioni programmatiche con il relativo coordinamento tra i dicasteri competenti il Governo si è mosso in ritardo e siamo perciò oggi interessati come Gruppo socialista ad avere dettagliate informazioni che sin d'ora chiediamo ai rappresentanti del Governo.

Mancano poi le connessioni di tipo finanziario e ciò in una certa misura dipende ancora dalla mancanza stessa del piano triennale per la parte di spesa relativa alle azioni programmatiche e alla sua probabile evoluzione nel triennio, ma in gran parte dipende ancora dalla mancanza delle indispensabili strutture informative a disposizione del Parlamento. Senza adeguate informazioni sui flussi finanziari e sulla loro probabile evoluzione sotto determinate condizioni il Parlamento non è messo in grado di valutare nè gli effetti finanziari nè quelli economici di vario tipo delle stesse norme che è chiamato a modificare in sede di bilancio mediante la legge finanziaria tanto in termini di riduzione che di aumento di spesa. Inoltre senza informazioni adeguate, senza disponibilità di dati nessuna valutazione di alternative eventualmente perseguibili è stata possibile. In particolare nessuna valutazione ragionata è stata possibile in materia di spesa per gli investimenti con possibilità di stima e di discriminazione eventuale tra quella diretta ad investimenti aggiuntivi e quella diretta ad impegni precedentemente assunti. Sotto questo specifico profilo la stesso relatore senatore Andreatta ha lamentato la mancanza di idonee strutture informative.

Chiediamo dunque al Governo per quali ragioni non è stato mantenuto l'impegno di presentare entro il 30 ottobre la proposta relativa alla Commissione di esperti che, se fosse stata presentata nei termini, avrebbe potuto probabilmente essere approvata in tempi brevi e trovare la sua autorizzazione di spesa nella presente legge finanziaria.

Un'ultima connessione mancante, e non delle minori, è quella di tipo istituzionale riguardante la riforma della Presidenza del Consiglio e dell'ordinamento dei Ministeri. Noi siamo dell'opinione — e l'abbiamo più volte rimarcato — che nell'ambito di tale riforma dovrà essere realizzato l'accorpamento dei Ministeri economici ed il superamento dell'attuale miriade di comitati interministeriali; solo facendo così, si potrà finalmente avviare quell'incisivo governo dell'economia che da anni si chiede.

Questo discorso poi non coinvolge solo a valle la solita questione, certo drammatica, ma spesso anche di comodo alibi per non fare, dell'inefficienza della pubblica amministrazione: coinvolge a monte e con responsabilità immediata il Governo stesso.

Senza questa riforma non si riuscirà ad avviare nemmeno quella più ampia di tutta la macchina amministrativa e del pubblico impiego; così come non si potrà avere nessuna gestione efficace in sede politica della politica economica del nostro paese. Così da un lato il Governo persiste a trascinare sempre più improduttivamente la propria attività, attardato ed invischiato in un'arcaica struttura dicasteriale, configurata a compartimenti stagni, senza quindi possibilità di vero coordinamento, oltre che di ef-

ficace controllo sull'apparato burocratico. Dall'altro lato continueranno a mancare, per la carenza di adeguate e precise procedure istituzionalizzate, la consultazione e la partecipazione effettiva delle regioni nella fase stessa di formazione, oltre che in quella di definizione e di armonizzazione, degli obiettivi programmatici e della politica di bilancio.

Così procedendo, l'articolo 34 della legge di riforma della contabilità dello Stato rischia di rimanere un fatto formale. Per effetto quindi della mancanza delle connessioni indicate tra i vari strumenti della politica di bilancio, questi strumenti si pongono uno accanto all'altro, senza integrarsi e questa legge finanziaria non ha potuto nascere bene. Non solo è di difficile lettura tecnica, ma non si presta ad essere considerata nè come strumento programmatorio, nè come documento economicamente significante.

Nel merito poi, una prima osservazione va fatta sui tetti di spesa, posti agli enti locali. Non siamo ancora in grado di valutare l'adeguatezza media dei parametri assunti e quindi è necessaria, a nostro avviso, una ricognizione sistematica dei rendiconti degli enti locali relativi al 1978 ed una loro analitica valutazione. Poichè il ministro Pandolfi ha formulato perplessità circa l'attendibilità di una serie di dati provenienti da talune amministrazioni e dal sistema degli enti locali, vorrei chiedere al Governo stesso di meglio specificarli anche per avviare al più presto l'esame delle cause e dei possibili rimedi in pendenza della definizione e approvazione della legge di riforma della finanza locale.

In materia di opere pubbliche, oltre al taglio di 500 miliardi destinati all'ANAS — su un totale di 3.000 miliardi originariamente previsti — che vengono positivamente trasferiti alle regioni al fine di assumere mutui per opere igienico-sanitarie, sarebbe stata, a nostro giudizio, opportuna una ulteriore riduzione per destinarla alla sistemazione idrogeologica del territorio, in particolare delle zone sinistrate.

In corrispondenza a tali eventuali riduzioni dei contributi netti all'ANAS, sarebbe sempre stato più producente aumentare la quota a favore del fondo centrale di garanzia sui mutui assunti all'estero dagli enti autostradali a prevalente capitale pubblico, consentendone quindi l'operatività, ma senza tuttavia sottrarre risorse ad interventi più urgenti. Da valutare positivamente la modifica apportata dalla Camera all'originario testo del Governo in tema di variazioni di spesa per gli interventi a favore delle comunità montane, aumentando il fondo di finanziamento dei programmi regionali di cui all'articolo 9 della legge 281.

Per quanto riguarda i provvedimenti in materia previdenziale, va premesso, per evitare fin d'ora fraintendimenti, che essi non devono essere considerati alla stregua di una sistemazione della materia, in qualche modo surrettizia della riforma organica delle pensioni la cui definitiva approvazione non deve essere ulteriormente rinviata.

Con questa avvertenza si debbono giudicare favorevolmente, a nostro avviso, le modifiche che l'altro ramo del Parlamento ha apportato al testo del Governo sia eliminando il divieto al cumulo quando si tratta di pensione sociale e di pensione minima sia recuperando la quota di spesa a copertura della rivalutazione delle pensioni nel 1979 con un aggancio alla scala mobile in base a un parametro convenzionale del 2,9 per cento.

Secondo il ministro Pandolfi l'entità complessiva in termini di cassa degli emendamenti apportati dalla Camera alla legge finanziaria si aggira sui trecento miliardi e rientra in ogni caso nei limiti di previsione iniziali del Tesoro. Ne prendiamo atto.

In conclusione quindi sotto il profilo puramente quantitativo la manovra, come è ora configurata, risulta complessivamente accettabile; sotto il profilo qualitativo, pur mantenendo le riserve di natura metodologica avanzate in precedenza, il nostro Gruppo ritiene che le modifiche di contenuto apportate dalla Camera al testo originario la migliorino nel merito.

Infine l'urgenza di licenziare la legge in termini brevi ci fa escludere l'opportunità che il testo subisca in Senato ulteriori modifiche dovendo così ritornare alla Camera in terza lettura. Anche per questi motivi

che in ultima analisi rappresentano uno stato di necessità, il nostro Gruppo voterà a favore della legge. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Colajanni. Ne ha facoltà.

C O L A J A N N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio compito potrebbe essere estremamente semplice e potrebbe essere condotto a termine nel giro di pochi minuti. Il nostro Gruppo voterà a favore della legge e non presenterà emendamenti per i motivi testè ricordati dal senatore Polli, cioè perchè esiste di fatto una concorde valutazione politica nel senso di non ritardare l'*iter* di questo disegno di legge e il completamento di tutti gli adempimenti in meteria di finanza dello Stato. Si pone però qualche interessante problema, esaminando la struttura e la composizione di questo disegno di legge, che può offrire spunto a considerazioni politiche che mi permetterò di fare. Credo che valga la pena di rilevare alcune implicazioni insite in un certo modo di procedere e con le quali, piaccia o non piaccia, si dovranno fare i conti.

Il relatore ha sottolineato giustamente che la posizione della legge finanziaria, come è stata concepita, è molto chiara. Si tratta di una legge che dà corpo alla manovra in materia finanziaria superando quel limite che la definizione del bilancio come legge formale nell'articolo 81 della Costituzione, limite costituzionale quindi, imponeva, e rendendo possibili in questo modo modifiche della legislazione di merito per poter adeguare la struttura del bilancio alle esigenze dell'andamento economico. Questi erano lo spirito e la lettera della riforma di contabilità e la definizione della legge finanziaria; una legge di manovra, quindi. Pur tenendo conto di tutte le limitazioni imposte dalla recente approvazione della legge di contabilità, pur tenendo conto del fatto che è necessario un tempo di rodaggio, un adeguamento dell'amministrazione, un fare esperienza nell'attuazione delle leggi, un esaminarle quindi con un atteggiamento scevro da schematismi, pur tenendo conto di tutto questo non può non rilevarsi però che questa legge è tutt'altro che una legge coerente di manovra: è una legge che può essere assunta a campione e documentazione — e il Ministro del tesoro nel suo intervento in Commissione praticamente ha dato atto a chi glielo faceva rilevare — dello stato attuale della pubblica amministrazione e degli strumenti che si hanno per poter governare nel nostro paese.

Vorrei riferirmi ad una serie di articoli di questo disegno di legge, così come sono stati esposti, soprattutto per merito del senatore Bollini, nella nostra Commissione. Articolo 14; esso si riferisce ai trasferimenti sostitutivi di tributi soppressi e si indica uno stanziamento corrispondente a quello del 1978, mentre il disegno di legge o decreto-legge (non ricordo bene) in preparazione dà un aumento del 10 per cento rispetto ai trasferimenti del 1978 e mentre il sottosegretario al tesoro, senatore Tarabini, ci ha assicurato in Commissione che invece gli accantonamenti previsti sono per il 20 per cento in più. Quindi ci troviamo di fronte a tre determinazioni: una pari a quella del 1978, una del 10 per cento in più e una del 20 per cento in più. A quale riferirsi? Certo, quello che si stabilisce è il criterio: aspettando che la legge venga discussa, cerchiamo in qualche modo di introdurre una determinazione qualsiasi da qualche parte, perchè in questo modo qualche cosa passerà e poi all'ultimo si vedrà il da fare.

È chiaro che siamo abbastanza lontani dal concetto della manovra. Articoli 31, 32 e 33; già il relatore ha ricordato che essi si riferiscono al finanziamento della spesa sanitaria, e dato che oggi approviamo senza emendamenti (oredo che l'accordo politico abbia un senso, perchè, se si cominciasse con gli emendamenti, necessariamente si dovrebbe rivedere una serie di cose), avremo due disposizioni legislative, una contenuta nella riforma sanitaria e una contenuta in questa legge, e non si sa bene quale delle due entrerà in vigore prima per la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, quindi quale provvedimento sarà modificato dall'altro. Non abbiamo perciò allo stato una prospettiva seria di vedere che cos'è il finanziamento della riforma sanitaria.

Articolo 45. Esso, con le autorizzazioni per indebitamento senza quantificazione contraddice uno degli elementi caratteristici della legge finanziaria, che ha un'importanza rilevante anche dal punto di vista politico (giustamente messa in rilievo dal relatore), cioè quella di stabilire un tetto al limite di indebitamento. Si deve sapere qual è questo tetto. Un articolo della legge finanziaria lo ricorda, ma è chiaro che se poi autorizziamo indebitamenti, che possono essere necessari, fondati, tutto quello che si vuole, in questo modo si superano i limiti di indebitamento che vengono indicati perchè non si è in grado di quantificarli. Articolo 47: altra autorizzazione di indebitamento per la Cassa per il Mezzogiorno; anche questa può essere giustificata ma non si sa nemmeno a che cosa ciò debba servire perchè si dice: « il completamento di progetti di opere finalizzate » (finalizzate a che cosa?) « di rilevante interesse » (la solita formula buona per tutti gli usi) « già parzialmente finanziate » (allora non c'è più nessun elemento di riferimento: si fa un'opera, la si finanzia solo in parte e poi si completa con il ricorso all'indebitamento, quindi contribuendo a superare il tetto di indebitamento stabilito).

L'articolo 50 è già stato messo in rilievo sempre per quanto riguarda lo sfondamento dei tetti di indebitamento. Infatti « agli oneri relativi agli interessi, alle spese e all'eventuale rata capitale per l'emissione di cui al comma precedente si provvede con una maggiorazione dell'ammontare delle emissioni stesse », e questo correttamente perchè il ricorso al mercato finanziario si fa in questo modo e non in un altro; ma se si provvede ad un aumento dell'indebitamento il tetto precedentemente stabilito diventa nuovamente indefinito dal momento che tutte le condizioni cui si fa riferimento in questo comma dipendono dall'andamento del mercato finanziario in quel momento, per cui non si potrà sapere quale è l'aumento.

L'articolo 52 non prevede alcuna manovra per quanto riguarda le leggi pluriennali, cioè la possibilità di graduare l'attuazione delle leggi pluriennali secondo le capacità di spesa e le esigenze finanziarie: qui c'è invece un semplice trasporto di peso di tutte le primitive tabelle dei programmi pluriennali che tali e quali vengono riprese, e quindi il concetto stesso della manovra viene espunto.

L'articolo 53 pone un problema delicatissimo, ossia la manovra dei fondi globali: ritroviamo infatti negli elenchi delle tabelle B, C e D somme accantonate ed elencate per disegni di legge ritirati; ci troviamo di fronte ad un elenco che rischia di essere inutilizzabile oltre a riproporre una questione che, come l'esperienza di tutti i colleghi ha portato a valutare, è veramente notevole per quanto riguarda la possibilità del Parlamento di poter legiferare liberamente.

Sull'articolo 54 ha già adeguatamente illustrato la situazione il relatore: è il classico procedimento di inserire una norma in una legge che ci si trova ad esaminare, per poter cogliere l'occasione di far passare in qualche modo la norma stessa.

Qualche considerazione va fatta sull'articolo 56 che ha, presentandosi in questo modo, un'apparenza del tutto innocua, cioè quella di una norma interpretativa per quanto riguarda l'applicazione del secondo comma dell'articolo 36 della legge di contabilità; questa norma interpretativa presupporrebbe una materia su cui applicarsi, cioè la volontà di operare con disposizioni legislative in modo da poter trasferire il trattamento dei residui passivi in conto capitale anche ai residui passivi di parte corrente (cosa del tutto scorretta, contravvenente ai princìpi e alla lettera della legge di contabilità e della riforma come si è attuata). Di ciò troviamo traccia non in questo disegno di legge ma in circa una trentina di articoli della legge di bilancio che è attualmente in discussione alla Camera e di cui spero che l'altro ramo del Parlamento voglia provvedere all'espunzione, per non costringere questo ramo a farlo.

Ci troviamo di fronte ad un articolo di intenzioni per cui si mette qui la norma interpretativa per poter preventivamente consentire il reato — chiamiamolo così per convenzione — della trasformazione di residui passivi di parte corrente in residui passivi

in conto capitale e quindi poterseli trascinare dietro per cinque anni.

È chiaro che ci troviamo di fronte ad un insieme per cui giustamente il Ministro del tesoro nel suo intervento in Commissione ha dovuto convenire sul carattere di casualità ed eterogeneità nelle disposizioni e condividere l'osservazione secondo la quale gli interventi appaiono epidermici e non strutturali. Ci troviamo di fronte a un testo che effettivamente richiede un palato non raffinato per poter mettere in atto quella comune valutazione politica a cui si è arrivati. Quindi non la manovra, ma un affastellamento di cose diverse.

Credo vada rilevato ancora una volta come il Parlamento dia un contributo a questo modo di procedere e di legiferare, inserendo in modo che non si può definire altrimenti che surrettizio e caotico norme in disegni di legge che hanno contenuto diverso, spesso anche in disegni di legge di conversione di decreti-legge. E sia chiaro che non è una questione di estetica quando si protesta contro il fatto che si introducono in un disegno di legge delle norme che non attengono alla materia di quel disegno di legge; non è una raffinatezza di carattere formale: il fatto è che in questo modo si liquida l'unitarietà della manovra e della decisione e così si producono effetti che diventano a volte contrastanti con quelli che ci si è proposti, se non si fa uno sforzo di continua unificazione. A questa stregua si può ricreare l'episodio, ricordato dal Ministro del tesoro ancora una volta nel suo intervento in Commissione, quando ha dovuto ammettere che per molti anni l'amministrazione del tesoro si è trovata nella impossibilità di disporre di nuovi dirigenti, perchè era stato stabilito il blocco dei nuovi dirigenti (non so se ne riferisco in termini esatti il contenuto, ma sono stato talmente preso dal sapore di questo episodio che può darsi che la tecnica stessa mi sfugga; in ogni caso l'ha detto il Ministro del tesoro)...

A N D R E A T T A , *relatore*. Per diventare dirigente occorreva fare un corso presso la scuola di Caserta.

C O L A J A N N I . Occorreva frequentare la scuola superiore della pubblica amministrazione, mentre contestualmente la si aboliva. Quindi come risultato per circa cinque anni — così ci ha detto il Ministro del tesoro — non è stato possibile avere dei nuovi dirigenti nell'amministrazione del tesoro, per cui si è dovuto provvedere con un intervento legislativo. Questo succede quando nel legiferare si passa sopra alla coerenza e alla unitarietà!

Anche i risultati quantitativi della manovra a me paiono, tutto sommato, insufficienti. Il relatore ha ricordato che sono stati fissati dei limiti, ma non ha insistito, forse *pour cause*, a dire come si sta nei limiti: vi si sta perchè ci sono delle voci emergenti in attivo, come quelle dei conti delle regioni, che sono somme non spese, cioè che rappresentano un ritardo nelle spese di investimento e nelle spese in conto capitale. Solo in questo modo si può restare entro limiti credibili per quanto riguarda il complesso della manovra di indebitamento, ma all'interno di questo limite la qualità della manovra è ulteriormente decaduta. Non possiamo non tener conto di questi fatti perchè poi è in questo modo che il rigore, l'austerità svaniscono. E non ha molto senso dire che ci sono forze diverse che finiscono per cospirare, per diminuire il rigore e l'austerità.

Posso capire benissimo che qualcuno si alzi a contestare alla mia parte politica che anche dalla nostra parte sono venuti degli elementi che pongono in dubbio una concezione rigorosa dell'austerità. Ma la verità purtroppo — ci piaccia o no, dobbiamo riconoscerlo — è che l'austerità e il rigore o li realizziamo tutti insieme oppure non si possono difendere. Infatti c'è tutto il gioco complesso degli scavalcamenti, dei sorpassi, della ricerca del consenso in qualsiasi modo che inevitabilmente purtroppo — dico purtroppo, ma noi facciamo politica e non morale — comporta la necessità per tutti di — mi sia concesso l'uso di una parola al limite del linguaggio parlamentare — arrangiarsi.

In questo modo si crea un clima, una situazione in cui non possiamo non renderci conto della serietà e della gravità delle con-

seguenze, ma dobbiamo vedere come si possono combattere e superare. Certo potrebbe essere facile ma anche ipocrita dire che la responsabilità di questo stato caotico della manovra finanziaria è tutta dell'amministrazione. Il Ministro del tesoro ci ha detto che con molta probabilità nemmeno nel 1980 si potrà avere il bilancio di cassa previsto dalla legge di contabilità. Sarebbe facile, ripeto, prendersela con i ritardi della pubblica amministrazione, con l'arretratezza culturale e con quello che vogliamo. Ma credo che sarebbe una spiegazione parziale ed un tantino ipocrita e che si debba invece cercare di dare una spiegazione di ordine politico. Del resto anche lo stato dell'amministrazione ha una spiegazione politica poichè esso non può essere altro che la conseguenza del modo con cui nel corso di questi anni si è governato. Non si può pensare di prescindere da questo come se la condizione dell'amministrazione fosse una cosa astratta dal contesto delle responsabilità di chi ha governato.

Credo dunque che ci sia anzitutto il problema del modo con cui si governa nel nostro paese, delle concezioni che stanno alla base della pratica politica che si realizza in un certo modo di governare. Vorrei citare due esempi non attinenti direttamente a questa legge ma comunque recenti. Anzitutto il modo con cui è stata presa la decisione di aderire immediatamente al sistema monetario europeo. Credo che chiunque, anche il meno malizioso degli osservatori non abbia potuto fare a meno di notare quanta parte vi hanno giocato delle cose che poco avevano a che fare con una analisi oggettiva, seria, fondata e documentata dei fatti, delle esigenze, dei bisogni e nella quale fossero banditi *slogan* sull'europeismo, frasi che trovo un tantino sciocche come quella di dire: « l'adesione costringerà determinate forze a prendere un certo atteggiamento ». In questo modo si dimentica che gli atteggiamenti si prendono in base ai rapporti di forza e non in base alle prediche o a certe costrizioni. Ci sono state palesi subordinazioni di certe decisioni ad esigenze di schieramento interno ad un partito e di schieramento anche esterno; nonchè, tutto sommato, la continua esigenza di cercare di salvare la faccia. Credo che su questo dobbiamo fare un minimo di ragionamento. Non sono convinto affatto che l'adesione immediata sia una catastrofe inenarrabile ma sono convinto che essa però allontana e non avvicina le condizioni perchè l'Italia possa stare permanentemente in un sistema stabile, in un sistema monetario europeo che costituisca una zona di stabilità.

Non sto a ripetere una serie di considerazioni che sono state fatte sull'inevitabilità di certe pressioni sulla parità esterna della lira. Ma a tutti gli argomenti che sono stati esaminati nei giorni scorsi bisognerà aggiungerne un altro: l'aumento del prezzo del petrolio da parte dei paesi produttori, per cui quel miliardo di scudi che è stato uno dei maggiori successi dell'onorevole Andreotti nella sua trattativa rappresenterà una partita di giro, sarà immediatamente girato ai paesi dell'OPEC, prenderà la via del Golfo Persico. Quindi una certa pressione, non dico una catastrofe, diventa inevitabile. E questo comporta necessariamente all'interno una certa dose di deflazione, di politica economica di restrizione per evitare dei surriscaldamenti che, aggiunti ad una pressione sopra la parità estera, cumulandosi, determinerebbero il rischio di arrivare ad una situazione difficilmente sostenibile.

In sostanza quello che il senatore Andreatta ha detto, e cioè che dall'inflazione bisogna uscirne cautamente è cosa sacrosanta e tutta l'esperienza delle politiche deflazionistiche è basata appunto su questo: è molto maggiore, molto più destabilizzante l'impatto di una brusca manovra deflazionistica che non una politica che proceda gradualmente per quanto riguarda l'andamento del tasso di inflazione. Noi invece andiamo verso una certa dose di deflazione. E con quali conseguenze? Prendiamo ad esempio il Mezzogiorno: lo sviluppo del Mezzogiorno comporta — ed è inutile che facciamo finta di non saperlo — un impiego meno produttivo delle risorse perchè se facciamo delle opere pubbliche, creiamo subito dell'occupazione e quindi una maggiore domanda mentre il contributo che queste opere pubbliche danno allo sviluppo del reddito si manifesta con

un certo spostamento temporale; se noi facciamo dei nuovi impianti industriali creiamo subito una nuova domanda per quanto riguarda l'occupazione che deriva dalla costruzione di quegli impianti mentre la produzione si realizzerà nel tempo; se spostiamo verso il Sud l'asse dell'industrializzazione, siamo perfettamente consapevoli che la produttività aziendale al Sud è inferiore per una quantità di motivi: bisogna farlo lo stesso, questo spostamento, per motivi non solo di carattere sociale ma anche di carattere economico, però questo significa che noi alimentiamo un processo di espansione della domanda impiegando le nostre risorse in modo meno produttivo e questo, dobbiamo saperlo, fa parte delle scelte che si fanno. Altrimenti il Mezzogiorno non si svilupperà mai e finiremo per pagarne ancora di più le conseguenze in uno squilibrio generale del paese.

Ma come si fa questo con una politica in cui l'elemento di deflazione si accentua? Diventa un elemento contrastante con la prospettiva di una accentuazione della deflazione. Chi sarà sacrificato allora? Sarà il Mezzogiorno o sarà sacrificata la politica che ha portato all'adesione immediata al sistema monetario europeo? Signor Ministro del bilancio, a queste e ad altre domande ella dovrà dare risposta fra non molto nel piano triennale; piano triennale che però, per essere credibile ed attendibile, deve essere fatto tenendo conto della nuova situazione che si è venuta a creare con l'adesione. Quindi se non darà una risposta a questo tipo di problemi non si meravigli se il piano incontrerà delle critiche.

Ma si vedano anche altri elementi. La maggior parte delle grandi imprese pubbliche e private si trovano di fronte ad esigenze reali di ricapitalizzazione. Anche questo, ci piaccia o non ci piaccia, si deve decidere. Si liquidi una serie di grandi imprese: si apre uno scontro, si capisce, ma almeno è una linea. Quel che è certo è che un gruppo di grandi imprese non può continuare ad andare avanti così; quel che è certo è che un'esigenza di ricapitalizzazione comporta l'impiego di certi mezzi finanziari che difficilmente è compatibile con una politica di restrizione. Si scelga anche qui, si sappia che cosa si vuol fare: l'uno e l'altro non si può fare. Quindi se nel piano triennale sarà contenuta una politica per cercare di poter superare questa situazione, se ci si dice: liquidiamo una serie di grandi imprese, è un conto; se si fa finta di ignorare questo problema è un altro conto.

Infine, o si fa sul serio nella manovra della spesa pubblica e nella riduzione dell'indebitamento o altrimenti si viene a creare una situazione che rischia di aumentare le tensioni sociali. Se non si va avanti nella definizione della manovra della spesa pubblica (e in questo disegno di legge abbiamo visto in che modo si va avanti nella manovra della spesa pubblica), nella riduzione dell'incremento della spesa corrente — e non mi trattengo per ora, per carità di patria, su una serie di disegni di legge che sono in discussione in questo momento —, se non si contiene l'incremento della spesa corrente e non si fa uno spostamento reale verso le maggiori spese di investimento, e se in questo modo non si combatte l'inflazione, il rischio vero che si corre è che si troverà qualche furbo che penserà, senza dirlo, che allora l'unico elemento di manovra diventa quello della scala mobile e del controllo del salario reale. Questo era l'errore del documento Pandolfi del 31 agosto: non perchè le sue ipotesi fossero assurde o sbagliate. Io non faccio nemmeno la questione che bisogna evitare di dare certe impressioni, come se la politica si dovesse fare sul metro dei giornalisti. Fermando la propria esposizione a quel punto — la politica che riguarda il salario e la scala mobile — non dando quindi sostanza ad una proposta di politica di programmazione, logicamente (non dico che dava l'impressione) accreditava l'opinione che l'unico elemento di manovra preso in considerazione era quello del controllo del costo del lavoro e della scala mobile.

Ora bisogna dire che, se una situazione di questo genere si dovesse riprodurre, si va ad un aumento delle tensioni sociali. Non so quali saranno o quali sarebbero le decisioni dei sindacati che sono sempre autonomi, ma una previsione legittima diventa

quella di ritenere che su questa via si va ad uno scontro molto duro e che per questa via — questa almeno è la previsione — non si passa. Pertanto, si pensi in tempo a fare in modo che la consapevolezza che si va estendendo della necessità di una politica di rigore e di austerità venga suffragata da passi reali in questa direzione — da passi reali! — e venga soprattutto completata con l'impegno in direzione di una politica di programmazione.

Infatti è sacrosanta l'affermazione fatta dal segretario generale della CGIL per cui non si tratta di chiedere programmazione in cambio di austerità: si tratta di rendersi conto del fatto che l'austerità senza programmazione diventa inutile perchè se non si vede in quale direzione ci si muove per impiegare le risorse che si vengono a costituire attraverso l'austerità, non vale nemmeno la pena di farlo. Si tira avanti con quel che si può avere dei consumi e magari si va in direzione persino di una diminuzione della propensione al risparmio, se non si vede, se non si allarga la coscienza di che cosa serve risparmiare in termini reali, portando avanti una politica di austerità.

Queste cose potrebbero esserci nel piano triennale; se vogliamo dare una sostanza alle cose che sono state dette, esso deve costituire una risposta a questo; cioè se il piano triennale si muove in un'ottica di manovra politica, di espediente, è destinato al fallimento; se dà delle risposte coerenti e serie, reali, facendo i conti con le cose così come stanno, con i problemi vecchi e con i problemi nuovi, senza pensare che l'austerità sia a senso unico, allora potrà essere un'occasione utile di confronto. Ma deve essere chiaro che accanto ad un metodo nuovo come quello del piano triennale, anche altri atteggiamenti di governo debbono cambiare.

Pochi giorni fa il Ministro delle partecipazioni statali annuncia tranquillamente che chiede le dimissioni del direttore generale dell'IRI. Ora, quali che siano i motivi, e nel merito di questi non mi interessa minimamente entrare, è inammissibile che un Ministro, il quale è tenuto a rispettare le regole del funzionamento dello Stato, si comporti in questo modo. Particolare piccante: addirittura il Ministro avrebbe dichiarato: « Per me l'avvocato Boyer si è già dimesso ». Che cosa vuol dire « per me si è già dimesso », se colui dimesso non si era? E se la prossima volta che il Ministro viene, per me si fosse dimesso lui? (*Vivi applausi dal centro*). Pensate in che situazione ci troveremmo!

Ebbene non è ammissibile che ci sia un modo di governare in cui ci si possa comportare così, anche perchè ci sono le conseguenze economiche di simili comportamenti, poichè nessuno accetterà di andare a dirigere un ente di Stato se sa che può essere trattato così, a meno che non sia un servo e che vada lì per servire, perchè solo un servo può sopportare di essere trattato in questo modo, quali che ne siano i motivi. Infatti se vengono documentati errori ed illegittimità nei riguardi delle procedure, saremmo i primi a chiedere che si proceda e che si vada avanti; ma nel rispetto delle regole. Altrimenti si stravolge tutto e si liquidano rapporti di fiducia, si liquidano capacità, si creano delle situazioni che poi tutto il paese paga. Ecco degli esempi di un modo di governare: questa legge, il modo in cui è avvenuta l'adesione al sistema monetario europeo, il modo in cui si procede in relazione alle nomine. E qui vorrei aggiungere qualche considerazione di carattere politico più generale, meno riferita ai fatti attuali. Non credo che si possa prescindere, nell'esame delle condizioni reali del governo nel nostro paese, dal fatto che è la Democrazia cristiana a governare. Oggi la Democrazia cristiana avverte in modo sempre più accentuato il fatto che essa stessa paga un prezzo per questo, e da ciò non possiamo prescindere per una analisi politica. Certo, se restassimo sul terreno della pura sociologia, potremmo usare concetti astratti, potremmo dire, ad esempio, che oggi la capacità di governo della Democrazia cristiana sembra esaurita, ma non è questo il terreno culturale che voglio scegliere perchè non sono convinto che questo terreno culturale sia utile per spiegare le cose. È certo comunque che la necessità della presenza nei vertici dello Stato, nel Governo, nell'amministrazione, di un filone culturale diverso, la necessità di vivificare questa esperienza in rapporto con

esperienze e culture diverse, è avvertita. Ma non basta questo a spiegare le cose: c'è un elemento politico. La Democrazia cristiana ha reagito al momento molto difficile che ha attraversato nel 1974-75 con la promessa e l'impegno di un proprio rinnovamento che la portasse a fare i conti con la realtà del paese. E bisogna dire che una parte del popolo italiano ha fatto credito alla Democrazia cristiana per questo impegno di rinnovamento, e si vede dai risultati elettorali e dal comportamento di alcune forze politiche.

Ma la legittima domanda è se e in che modo questo processo di rinnovamento va avanti e in quale misura si riflette sulla capacità di governo della Democrazia cristiana perchè sarebbe assai dannoso per il paese separare la Democrazia cristiana come partito di governo dalla Democrazia cristiana come partito che prende i voti per fare il governo. Quindi, quando sentiamo le affermazioni e gli impegni per il rinnovamento, non possiamo prescindere dal modo di governare come concretamente esso si realizza. Su questo va fatta una attenta riflessione. In che senso si parla di cambiamento e di rinnovamento per questo partito che da oltre trent'anni governa il nostro paese? Una strada è quella del cambiamento della società ed è la strada che suggeriscono la sinistra, il movimento operaio, il Partito socialista, il Partito comunista, e non tanto per far fronte alle situazioni che emergono, quanto perchè è l'avvenire della nostra società che dipende da questo cambiamento. Un'altra via è quella che una serie di forze intellettuali della Democrazia cristiana, e tra queste metto il senatore Andreatta, propongono, la via cioè di un capitalismo efficiente, di un intervento statale che privilegi le spese produttive, di un rispetto della legge e di un rigore nel funzionamento in un concetto di responsabilità da parte degli amministratori e degli operatori economici — se ho ben capito la proposta che va facendo il gruppo di intellettuali della Democrazia cristiana —. È una via che ritengo impraticabile sulla base dell'esame della realtà italiana, anche se rilevo che punti di incontro con chi sostiene questa via se ne finiscono per trovare. Questo per una ragione molto semplice: il movimento operaio preferisce un capitalismo efficiente, ammesso che sia possibile, alla gelatina del cosiddetto Stato assistenziale. È una via che secondo me non esiste, però ha una certa potenzialità di progresso attraverso la dialettica aperta. La verità è che la Democrazia cristiana non ha scelto nessuna delle due vie, nè ne segue una terza; per la sua attività di governo segue ancora un viottolo cosparso di tante e tante cose. Da qui derivano le difficoltà del momento, e questo è anche l'elemento che grava sul significato reale di una concezione del rinnovamento da parte della Democrazia cristiana, perchè c'è qualche cosa che finisce per essere condizionante per il paese, per i rapporti con i partiti politici e con l'intera situazione sociale del paese, ed è l'interpretazione del cambiamento, del confronto, del rapporto con le forze nuove subordinato ad una valutazione di fondo permanente, che costituisce una specie di stella polare per questo partito: costruire un rapporto a sinistra senza perdere niente a destra...

C O L E L L A . Non c'è più niente a destra.

C O L A J A N N I . ... A sinistra l'invocazione del senso di responsabilità, a destra la giustificazione con lo stato di necessità; è un pendolo continuo e, bisogna saperlo, è questo che porta al non governo. Il senatore Colella, interrompendomi, diceva che non c'è più niente a destra; invece c'è, senatore Colella, ed è dentro il suo partito.

Quindi, per mantenere questo stato, creare un rapporto a sinistra senza perdere a destra (e ho detto dove si trova questa destra) l'unico modo è il non governo, e questo non si può più fare. Ma la condizione del non governo — perchè andiamo a cercare spiegazioni difficili all'inflazione? — è proprio la inflazione, perchè quel ciclo infernale che il senatore Andreatta ha giustamente ricordato, che si crea attorno alla capacità della propensione al risparmio in termini monetari degli italiani, che cos'è? È il ciclo che alimenta continuamente la capacità di non governo, la capacità di indebitarsi senza manovrare la spesa pubblica, la capacità di trovare piccole sacche per colmare questo o quel

corporativismo. Su questo si regge: sul ciclo che vede gli italiani che risparmiano sulla spesa corrente, questo risparmio sulla spesa corrente che diventa risparmio monetario e il ricorso al risparmio monetario per continuare ad indebitarsi; così ci crea questo ciclo infernale, senza che il risparmio monetario si trasformi in risparmio reale. Spero di far piacere al senatore Andreatta: una delle conquiste intellettuali di Keynes fu appunto quella di dimostrare la differenza che esiste tra il risparmio monetario e quello reale e proprio Keynes mise il dito su uno dei punti reali, critici delle strutture capitalistiche della società contemporanea.

Se però noi ci adagiamo, si alimenta la prospettiva di una stagnazione e per cambiare tale prospettiva occorre rompere il ciclo infernale che muove attorno all'indebitamento e al risparmio monetario e, sostanzialmente, all'inflazione; occorre cioè governare, occorre fare scelte e se queste comportano delle perdite di voti vanno fatte ugualmente, altrimenti la prospettiva è quella di rimanere nella stagnazione in cui ci si trova, stagnazione non solo sul terreno economico ma anche su quello sociale, culturale, su quello che alimenta tutti gli elementi di disgregazione della società di cui avvertiamo così profondamente la crisi.

Come cambiare, come arrivare a questa capacità di governare? Non tocca a me dirlo e sarebbe certamente cosa sproporzionata al dibattito di oggi: vorrei solo rilevare che il come arrivare a questa capacità di governo, con quali forze, con quali schieramenti, con quale tipo di rapporto tra le classi è il tema del dibattito politico di oggi.

Credo che l'unico augurio che può essere espresso è che questo dibattito si svolga con la chiarezza politica e la probità intellettuale che sono necessarie al momento in cui si trova oggi il nostro paese. (*Vivi applausi dalla estrema sinistra. Molte congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Balbo. Ne ha facoltà.

B A L B O . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la recente riforma in materia di contabilità dello Stato, volta ad attenuare critiche rigidità e a formare strumenti di lotta alla crisi ma soprattutto un nuovo tipo di governo democratico dell'economia è di indubbia importanza: si è passati così (per formare strumenti di lotta alla crisi ma soprattutto un nuovo tipo di governo democratico) da una prassi di formale omologazione di un bilancio intangibile ad una prassi in cui, con lo strumento della legge finanziaria, il Parlamento recupera la sua capacità di intervenire.

Si sono posti dei limiti, a scopo di risanamento, alla dilatazione della spesa, accettabili in questo momento particolare ma da non ripetersi in futuro senza una seria riqualificazione della spesa corrente. La legge finanziaria non dovrà essere in futuro solo uno strumento per far fronte all'urgenza ma strumento organico di una politica di programmazione degli stanziamenti e di eliminazione degli sperperi. Occorre verificare se la legge finanziaria e il bilancio di previsione traducano in realtà operativa il disegno di politica economica di cui alla relazione previsionale e programmatica o siano invece la riproduzione delle scelte non coordinate fatte per troppo lungo tempo nel passato. Al riguardo un punto di riferimento è anche il piano Pandolfi: esso è stato recepito quasi interamente nella relazione previsionale ma dall'analisi dei due documenti emergono alcune differenze in ordine di grandezza del quadro macroeconomico; ad esempio, nel piano Pandolfi si stima che le esportazioni crescano del 6,5 per cento mentre nella relazione del 4,5. Tale differenza non dovrebbe allora lasciare invariato il prodotto lordo interno, ma ridurlo di mezzo punto in percentuale.

Sussistono notevoli perplessità sulla possibilità di realizzare concretamente un coerente disegno di politica economica perchè l'incapacità di ridurre la spesa corrente diminuisce in pratica lo spazio degli investimenti. Ma è pur vero che nella drammatica situazione della finanza pubblica è realmente difficile sveltire come converrebbe tutta la manovra di risanamento e di rilancio.

L'importanza di questo dibattito nasce sia dal momento in cui si svolge, sia dai nuovi strumenti che per esso vengono utilizzati (il

momento è caratterizzato dalle vicende degli ultimi mesi culminate nelle discussioni sulla probabile o quasi sicura adesione dell'Italia allo SME), sia dalla formazione del piano Pandolfi. Tale piano ha finito per essere, anzichè un elemento di unificazione, un elemento di divisione che ha fatto emergere spinte centrifughe; e non è certamente questo un metodo idoneo a far fronte alla gravità del momento, in cui alcuni dei vincoli più stringenti della situazione economica sono stati risolti, ma permangono gravi elementi strutturali di crisi.

L'obiettivo dello sviluppo si impone anche per rilanciare l'occupazione, ma in un contesto di stabilità monetaria che eviti ulteriori spinte inflazionistiche. Si tratta quindi di superare i vincoli che costringono la nostra economia fra inflazione e deflazione. Il momento internazionale e la buona situazione delle nostre riserve valutarie ci consentono di forzare il passo per raggiungere i paesi più progrediti; ma a tal fine ai fattori esterni vanno uniti alcuni elementi all'interno: il riequilibrio della dinamica dei costi del lavoro, la riduzione e riqualificazione della spesa pubblica. Siamo tuttavia solo ai primi passi nel tentativo di riequilibrio della finanza pubblica, tanto più significativo di fronte ai nuovi sviluppi europei.

Proprio la scelta per l'Europa nel suo fondamentale valore storico rende necessaria la continuità in questo sforzo di riequilibrio. I documenti finanziari in esame danno per scontato un andamento della nostra economia sostanzialmente costante. In questo quadro si inserisce però una drastica manovra di ridimensionamento della spesa pubblica, ma se essa non sarà accompagnata da adeguati sostegni agli investimenti si risolverà in una brusca operazione deflattiva.

Particolari dubbi sorgono a proposito dei tagli apportati alla spesa per fini sociali e specialmente a quella sanitaria (le conseguenze magari non le sentiremo quest'anno per la data dell'entrata in vigore, ma dopo le avvertiremo egualmente). Più in generale occorrerà una politica adeguatamente espansiva che non si basi sul tecnicamente irraggiungibile sviluppo zero dei salari reali; una politica di incremento delle entrate fiscali, inevitabile, attraverso la lotta alle evasioni e maggiori controlli sull'IVA.

Dai documenti presentati emerge poi ancora una volta l'inefficienza della pubblica amministrazione, incapace di spendere i fondi stanziati, tanto da creare ingentissimi residui passivi, specie nei settori più delicati. Eppure dopo anni che si parla di riforma burocratica non si è fatto nulla o quasi.

Preoccupante è poi l'eliminazione del *deficit* da coprire con il ricorso al mercato finanziario. A parte la difficoltà di collocare i titoli di Stato, ciò significa solo scaricare un onere ingentissimo sulle future generazioni. Resta però sempre la necessità di finanziare indispensabili investimenti, soprattutto nei settori chiave.

La realizzazione del piano triennale non sarà facile, dato anche il difficile momento politico e sociale, oltrechè economico. Peraltro, dopo essere entrati nello SME, non si può più tornare indietro: occorre invece creare una coscienza collettiva della necessità di affrontare questi problemi. Siamo convinti che sia stato possibile all'Italia arrivare alla definizione di un accordo serio che non sia un semplice passaggio da una fase di gravitazione della lira nell'area del dollaro ad un ingresso nell'area del marco tedesco.

Vogliamo pensare che la posizione italiana nelle trattative abbia consentito di ottenere risultati positivi, ma vi sono ancora da risolvere questioni importanti per l'economia italiana per le quali il Governo deve procedere con capacità e con cura. Tuttavia la adesione allo SME non risolverà di per sè nessun problema interno se non si porterà avanti un disegno rigoroso e coerente di politica economica nel nostro paese.

In vista della prossima presentazione del piano triennale si levano già da Bruxelles in questi giorni segnali. Non si tratta solo dell'ingresso dell'Italia nello SME ma anche della nostra possibilità di rimanerci essendo all'altezza degli impegni che saranno assunti. Tali impegni, a nostro avviso, sono condizionanti e per la salvezza dei nostri vincoli europei e per il risanamento interno del paese senza il quale l'Italia sarà costretta ad intrupparsi nel novero dei paesi del sottosviluppo. La posta in gioco è altissima e non

consente di sbagliare neanche di poco i conti.

Condivido quindi la proposta di metodo avanzata dal ministro Pandolfi, tenendo conto delle compatibilità che non possono non essere rispettate. Non è bella l'immagine dell'Italia, di questa Italia naufrago che si aggrappa allo SME salvagente. L'Italia deve innanzitutto aiutarsi da sola anche perchè nessuno ci aiuterà se non dimostreremo di mantenere i nostri impegni. L'adesione allo SME solleva poi il problema dei nostri rapporti con l'area del dollaro cui per tanto tempo siamo stati legati. Scelte tanto importanti non possono essere fatte senza una volontà precisa che in questa situazione è proprio quella che manca. Dovremo compiere e dovranno essere compiute scelte politiche coraggiose tali da consentire di porci rispetto ai paesi *partners* della CEE su un piano di effettiva parità e di giungere ad una sempre maggiore integrazione della nostra economia nel contesto europeo.

Questa discussione si svolge in un momento in cui la crisi economica è ancora grave, nonostante alcuni segni positivi, a causa del ristagno o addirittura dell'arretramento di alcuni settori produttivi fondamentali. È pertanto necessario rilanciare questi settori e la produzione in generale. A tale fine occorre arrestare lo squilibrio del bilancio ove le spese correnti prevalgono sempre più su quelle in conto capitale e farsi un quadro preciso del bilancio stesso, esaminandolo in termini di cassa e non di competenza. Il deteriorarsi del bilancio in senso assistenziale è particolarmente avvertibile nel Mezzogiorno. Occorre sciogliere il nodo del Mezzogiorno per riequilibrare la nostra economia.

Per il prossimo futuro si dovranno reperire le maggiori entrate in modo fisiologico attraverso un ampliamento della base imponibile ed attraverso una maggiore attività di accertamento volta a ridurre l'evasione fiscale e ad attenuare l'attuale diseguaglianza dei livelli dei redditi. Gli amplissimi poteri della legge finanziaria presuppongono l'esistenza di un chiaro quadro programmatico di riferimento. Da qui l'opportunità di una discussione prioritaria sul piano triennale che fino ad ora non si è fatta, per cui la legge finanziaria è uno strumento che nasce sul vuoto, non essendo stati definiti gli obiettivi generali che sono noti solo leggendoli attraverso la stampa.

In tale situazione ci si deve riferire esclusivamente al dibattito sulla politica economica in corso nel paese circa l'interpretazione da dare al piano Pandolfi. Tale dibattito vede da un lato economisti di stampo post-keynesiano che vorrebbero contenere la spesa corrente per liberare fondi da destinare all'investimento pubblico, dall'altro lo stesso nuovo ministro dell'industria, professor Prodi, che in una recente intervista ha annunciato la necessità di superare in chiave produttivistica la contraddizione tipica del sistema economico italiano tra alti salari e bassa produttività, per recuperare l'efficienza dell'impresa pubblica. Tutti auspicano una crescita economica ma in realtà manca una linea logica di sviluppo, nè si comprende in che senso si orienterà la politica economica del Governo, giacchè non bastano affermazioni ovvie e comuni a tutte le politiche economiche circa l'intenzione di perseguire il benessere della collettività nella piena occupazione. La legge finanziaria così com'è è quindi un provvedimento monco, privo di ogni riferimento reale alla situazione del paese. In particolare l'articolo 8 di questo provvedimento apre la porta ad un elemento inflazionistico quale quello dell'incremento delle tariffe delle aziende di trasporto municipalizzate a copertura di incrementi di spesa eccedenti una certa misura. Meglio sarebbe stato impegnare tali aziende a rivedere gli attuali criteri di gestione spesso discutibilissimi.

Prendo ora in esame molto rapidamente la riduzione di spesa contenuta nel disegno di legge finanziaria e gli incrementi di entrata previsti. Occorre innanzitutto osservare a proposito dei 2.400 miliardi di minore spesa previdenziale che questa non è tutta permanente; difatti 700 miliardi di tale cifra sono costituiti dal deposito in Tesoreria delle giacenze degli istituti di previdenza che saranno posti in graduale liquidazione. Si tratta dunque di una partita attiva *una tantum* che ha perciò un significato alquanto limitato. Per quanto riguarda la previsione di contenimento delle spese sanitarie per 1.500 miliardi, c'è da osservare che non c'è a tale propo-

sito niente di veramente concreto, salvo l'introduzione del *ticket* sui medicinali, e che appare assai azzardato, allo stato attuale, fare precise previsioni sulla spesa quando non si conosce esattamente nemmeno l'entità attuale delle spese sanitarie. Per ciò che concerne il contenimento di 500 miliardi delle spese correnti degli enti locali vi sono da muovere critiche di fondo. Innanzitutto appare di scarso significato affermare che si conterrà la spesa corrente di 500 miliardi quando le disposizioni in essere su tale materia non prevedono precisi vincoli alla spesa per il personale degli enti locali e soprattutto delle aziende municipalizzate dove — non dimentichiamolo — esiste una rigogliosa giungla retributiva. In secondo luogo è da criticare il criterio adottato nel disporre i pur necessari apporti di risorse finanziarie da parte dello Stato agli enti locali, il criterio cioè di fotografare la situazione esistente prevedendo l'erogazione di finanziamenti rapportati alle spese fatte dai vari enti locali negli anni immediatamente precedenti (qui si dimentica anche l'inflazione, dimentichiamo l'aumento del costo delle materie prime) senza cercare di distinguere fra spese necessarie e sprechi. Sarebbe stato invece necessario adottare dei parametri obiettivi ai fini dell'erogazione di risorse finanziarie statali a favore degli enti. Solo per il 1979 sarà possibile l'operazione di rientro in Tesoreria dei fondi regionali per 1.600 miliardi; quindi espediente temporaneo senza possibilità di continuità. Per ciò che riguarda infine le maggiori entrate fiscali per 2.000 miliardi, condividiamo l'indicazione di una più efficace lotta all'evasione; non condividiamo invece l'accenno a possibili inasprimenti delle imposte dirette e indirette e di consumo. Ciò perchè le aliquote delle imposte dirette sono costantemente appesantite dall'inflazione per cui se ne renderebbe necessario un alleggerimento anzichè un inasprimento. Per quanto concerne poi le imposte indirette e di consumo crediamo che sia necessaria molta prudenza onde evitare effetti inflazionistici e che si debba cercare invece di concentrare gli sforzi nella lotta all'evasione dell'IVA.

Come abbiamo visto, le riduzioni di spesa e gli aumenti delle entrate sono nel loro complesso piuttosto fortunosi. Le riduzioni di spesa sono per una parte consistente costituite da espedienti contabili irripetibili mentre gli aumenti delle entrate saranno forniti da misure fiscali ancora da definire. Per quanto riguarda infine la spesa aggiuntiva di cassa di 2.250 miliardi, c'è da osservare che ha scarso significato programmare nuove spese in conto capitale quando si continua ad accumulare residui passivi riguardanti prevalentemente proprio le spese in conto capitale.

Vengono previsti come condizioni per la ripresa produttiva e occupazionale del paese alcuni elementi: l'aumento del costo del lavoro in misura non superiore all'aumento dei prezzi; il contenimento del *deficit* del settore pubblico allargato; l'incremento delle esportazioni ad un tasso superiore a quello medio dello sviluppo del commercio internazionale. Con queste azioni si intende raggiungere i seguenti obiettivi principali: aumento del prodotto interno lordo per il 1979 del 4 per cento, riduzione dell'inflazione nel 1979 all'11-12 per cento, aumento degli investimenti, aumento dell'occupazione nel triennio 1979-81 nell'ordine di 500-600.000 unità. Le condizioni per la ripresa dello sviluppo indicate dal Governo sono poste correttamente. C'è però da dubitare che esso sia in grado di farle rispettare. Il bilancio di previsione per il 1979 appare dunque deludente e preoccupante per quanto riguarda il contenimento della spesa e del *deficit pubblico*. Positive invece sono da ritenersi le innovazioni formali e di metodo. Ma ciò non basta; la situazione richiede ben altro. Le richieste avanzate finora dai sindacati per i prossimi rinnovi contrattuali superano il limite del solo recupero dell'inflazione. La ripartizione delle risorse creditizie in seguito alla dilatazione del *deficit* porta a penalizzare gravemente il settore produttivo. Nel 1979, a fronte di un fabbisogno del settore pubblico allargato di 37 mila 620 miliardi, solo 15.000 miliardi dell'incremento del credito totale interno saranno destinati al settore produttivo. Si tratta di un fenomeno preoccupante sia per le sue implicazioni di carattere economico sia per quelle di carattere politico. La restrizione del

credito al settore produttivo non può che ostacolare gli investimenti produttivi che già sono largamente insufficienti. Il tasso d'investimento rispetto al prodotto interno sarà in Italia nel 1978 del 18,1 per cento, mentre nel 1976 era in Germania del 22,8 per cento e in Francia del 23,1 per cento. Se non ci sarà la ripresa degli investimenti non si vede come potranno essere creati nel prossimo triennio i 500-600.000 posti di lavoro aggiuntivi promessi.

Sul piano politico dobbiamo dire che dal momento che il Tesoro viene ad assumere una funzione crescente di intermediazione finanziaria, l'economia esce sempre più dalla logica di mercato ed entra speditamente in quella della pianificazione socialista. L'Italia con la restrizione progressiva del credito al settore privato e con la dilatazione sempre maggiore di quello pubblico si sta trasformando proprio in un paese ad economia socialista.

Il fatto che il Tesoro trasferisca una quota crescente di risorse finanziarie alle imprese, non fa che accrescere le nostre preoccupazioni di carattere politico.

Il presente bilancio rappresenta uno sforzo nella giusta direzione. Tuttavia riteniamo che lo sforzo compiuto sia stato troppo limitato e destinato ad essere vanificato in breve tempo. Le avvisaglie, purtroppo, già ci sono; le richieste dei dipendenti del pubblico impiego, anche se in parte giuste, rischiano di comportare un ulteriore appesantimento della spesa.

I 5.700 miliardi, poi, dimenticati nella spesa per il 1979, non sono ininfluenti, come ha affermato il Ministro del tesoro, in termini di cassa per il 1979. Ed allora sarà opportuno precisare che i 1.291 miliardi di spesa per la fiscalizzazione degli oneri sociali per il Mezzogiorno, pur necessaria, continueranno ad accrescere il *deficit* di cassa del settore pubblico allargato.

Tutto ciò lascia presagire che nel corso del 1979 si assisterà ad un peggioramento graduale dei conti pubblici, come è successo purtroppo nel corso del 1978. Le azioni programmatiche previste nella relazione previsionale e programmatica con riferimento ai diversi settori non confermano l'indicazione di novità e di rigore del piano Pandolfi. Gli stessi ritardi, la stessa confusione rinunciataria si riscontrano nell'attuazione dei provvedimenti adottati nei vari settori.

Il Governo è dunque lontano dall'esprimere una volontà unitaria e di fronte a tante incertezze non può bastare solo una filosofia.

In definitiva crediamo che lo sforzo pur abbozzato dal Ministro del tesoro per il contenimento della spesa e del *deficit* sia stato insufficiente. Per tale motivo il progetto di bilancio e la legge finanziaria sono tali da non favorire quello spostamento di risorse dai consumi agli investimenti produttivi necessario per far uscire il paese dalla crisi produttiva e occupazionale. Di conseguenza, poichè noi liberali riteniamo che il bilancio di previsione annuale per il 1979 e pluriennale dal 1979 al 1981 e la legge finanziaria siano formulati in modo tale da non consentire di far uscire il paese dall'attuale stagnazione, non potremo che esprimere il nostro voto contrario.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta. Il Senato tornerà a riunirsi oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,15*).

Dott. PAOLO NALDINI
Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari