

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

254^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 25 MARZO 1981

(Notturna)

Presidenza del vice presidente MORLINO

INDICE

CONGEDI Pag. 13701

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981) (1333) (Approvato dalla Camera dei deputati):

BOLLINI (PCI) 13708
* FINESTRA (MSI-DN) 13735
FONTANARI (Misto-SVP) 13734
MALAGODI (Misto-PLI) 13718
RIPAMONTI (DC) 13725
SCHIETROMA (PSDI) 13701

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI

GIOVEDÌ 26 MARZO 1981 13739

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

Presidenza del vice presidente M O R L I N O

P R E S I D E N T E. La seduta è aperta (ore 21).

Si dia lettura del processo verbale.

M I T T E R D O R F E R, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta notturna dell'11 marzo.

P R E S I D E N T E. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E. Ha chiesto congedo il senatore Ulianich per giorni 1.

Seguito della discussione del disegno di legge:

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981)** » (1333) (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981) », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

S C H I E T R O M A. Signor Presidente, signor Ministro del bilancio, onorevoli colleghi, esaminiamo questo provvedimento contenente, come dice il titolo, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, ancora una volta senza avere come punto di partenza

e di riferimento una discussione generale sulla programmazione economica, una discussione approfondita che valga a conseguire almeno ai nostri livelli una comune presa di coscienza ed un impegno consapevole, impegno oggi più che mai indispensabile quando, di fronte alle innegabili difficoltà del momento, ogni componente della nostra società sembra convinta che a tollerare limiti necessari e a sopportare sacrifici essenziali debbano essere chiamati solamente gli altri.

Gran parte delle nostre esitazioni e dei nostri ritardi potrebbe, a mio avviso, addebitarsi proprio a questo lasciarsi trascinare dagli avvenimenti piuttosto che fare tutto il possibile per prevederli e fronteggiarli tempestivamente con rigore e coerenza, facendo tesoro in un quadro ben definito anche delle esperienze degli altri paesi.

Ciò è tanto più necessario se si considera che in tema di programmazione il discorso risulta sempre più complicato dalle novità di una situazione internazionale mai ferma, novità capaci di incidere in modo più spesso determinante sulla nostra situazione economica e finanziaria non solo del presente.

L'ultima delle novità, se così possiamo chiamarla, e senza dubbio alcuno la più significativa, è costituita dalla determinazione degli Stati Uniti d'America di conseguire decisamente il rafforzamento della propria valuta e il blocco, o quanto meno il contenimento, delle spinte inflazionistiche del proprio mercato interno.

Sappiamo, onorevoli colleghi, che il perseguimento di tale risultato è stato tentato positivamente negli ultimi mesi proprio tenendo a livelli molto alti i tassi di interesse e sappiamo come, per evitare che l'alto costo del denaro determini l'aumento dei costi di produzione e quindi spinga in alto i prezzi interni alimentando l'inflazione, si è provveduto con altri tipi di correttivi, primo fra

tutti la riduzione della pressione fiscale sulle imprese. Si ritiene altresì che la riduzione del carico fiscale non dovrebbe determinare gravi squilibri nel bilancio americano per il conseguente prevedibile contenimento, per il tempo necessario, delle spese di trasferimento (oneri sociali, pubblica assistenza e così via) e di quelle di amministrazione non strettamente indispensabili. E dunque rispetto a queste ricerche si può ben dire che non c'è niente di nuovo sotto il sole.

Ma a questo punto non è tanto importante per noi stabilire se, quando e come è possibile il conseguimento dei risultati prefissi, ritenuti fondamentali per ridare stabilità e forza al sistema americano, quanto constatare che andrà certamente sino in fondo la politica di Reagan, che su di essa ha tanto vistosamente sconfitto Carter, ossia un presidente già eletto e in carica, il quale aspirava alla rielezione: fatto che non si verificava dal lontano 1932 e cioè dall'epoca della memorabile crisi.

Ciò posto, ogni economista sapeva o avrebbe dovuto sapere i seguenti fatti elementari, che in brevissima sintesi mi si consenta di richiamare. Il rafforzamento della loro valuta avrebbe permesso agli Stati Uniti d'America di effettuare importazioni a condizioni migliori rispetto a quelle di tutti i paesi concorrenti. Se da una parte tale rafforzamento avrebbe dato senso di maggiore sicurezza ai paesi esportatori di materie prime, avrebbe fatto per contro aumentare negli altri i costi di produzione (maggiori costi in moneta nazionale del petrolio, delle materie prime quotate in dollari e così via), stimolando in questi una spinta inflazionistica per conseguente aumento del costo del lavoro e dei prezzi dei prodotti. Dunque l'evoluzione dell'economia americana non poteva non aver ripercussioni nel nostro paese, anzi sono sorte proprio per noi le maggiori difficoltà nel tentativo di mantenere gli equilibri attuali già molto precari. Nello SME era prevedibile si determinassero tensioni; la valuta italiana avrebbe avuto la tendenza ad indebolirsi certamente più di quanto non sarebbe avvenuto per tutte o parte delle altre legate allo SME; il ricorso

al mercato finanziario sarebbe stato più costoso; le nostre importazioni dei beni quotati in dollari sarebbero state più onerose; sarebbero così saliti i costi di produzione, i prezzi delle merci, il costo del lavoro e quindi l'inflazione; l'aumento dei costi di produzione avrebbe annullato il beneficio che le esportazioni avrebbero potuto conseguire dall'indebolimento della valuta nazionale.

Questi i fatti che si sarebbero dovuti prevedere in quanto conseguenziali, come dicevo, all'evoluzione della politica americana.

Sono certamente interessanti le relazioni che i ministri finanziari hanno fatto precedere in Commissione ed ora in Aula all'esame di questo provvedimento. Sappiamo bene, però, che non bastano relazioni pregevoli e tanto meno bastano più le buone intenzioni.

La forte rivalutazione del dollaro sulle monete occidentali e la forte caduta del marco all'interno dello SME erano due fenomeni che già nell'ottobre scorso sembrava avessero eliminato le condizioni tecniche, non certo politiche, che potevano far diventare inevitabile la dichiarazione di svalutazione della moneta italiana nello SME e sembrava allora che in poco tempo si fosse completamente capovolta la situazione su cui aveva poggiato per molti mesi la manovra sempre tecnica — manovra della Banca d'Italia per intenderci — tendente a tenere la lira ancorata al dollaro per non pagare troppo care le merci importate — e soprattutto il petrolio — e invece a farla slittare rispetto alle altre monete per poter esportare di più.

Era noto tuttavia come nel corso dell'anno il dollaro era salito rispetto alla lira a quota 910 e ridisceso a 815 e che quindi la situazione poteva rapidamente mutare; il che equivaleva ad ammettere che la stabilità cosiddetta tecnica della lira, la quale fluttuava liberamente nei confronti della moneta americana, non era destinata a durare a lungo. E, quando a fine gennaio il dollaro volava verso quota 1.070, si ritenne opportuno — secondo noi fu assolutamente necessario — intervenire con provvedimenti duri e non indolori, che alla prova dei fatti

hanno avuto il solo torto di risultare ormai insufficienti.

Perveniamo così alla nuova affannosa ed improvvisa manovra che può addirittura apparire contraddittoria se per le complesse esigenze cui ha dovuto necessariamente ubbidire ha risospinto immediatamente il dollaro da quota 1.010 a quota 1.040.

In occasione dell'infortunio della maggioranza sulle aliquote IRPEF di giovedì scorso, che ovviamente nessuno ha preso a pretesto per una stretta tanto eccezionale — in verità per il fatto che venerdì scorso la fluttuazione della lira dello SME stava superando i tre quarti delle sue possibilità di movimento — il Governo, ritenuto giustamente che nessun elemento facesse supporre che le cose si aggiustassero per conto loro e reputando invece che la situazione tendesse al peggio, ha preso le decisioni doverose che tutti abbiamo conosciuto almeno nelle grandi linee.

E presto per formulare una valutazione complessiva che potrà essere data soltanto quando saranno resi noti tutti i risvolti tecnici — e non solamente questi — dei provvedimenti presi, o meglio ancora, quello che a noi interessa, quando verrà decisa la fase di rilancio della produzione prevista per un successivo non lontano momento, tanto più che la complessiva manovra contro l'inflazione è tutt'altro che di tipo congiunturale. Semmai, in questa situazione, che ci spinge ancora una volta a giurare *in verba magistri* e *a posteriori* in occasione di tanto gravi provvedimenti governativi, acquista maggior pregio, se ve ne fosse bisogno, il rilievo nostro — e non solo nostro per la verità — sull'esigenza di chiarirci definitivamente le idee sullo stato nel quale versa l'economia del nostro paese, seguendo peraltro le esortazioni molto opportune e direi appassionate del Ministro del bilancio, discutendo finalmente alla luce del sole questo benedetto piano triennale, che può rischiare di diventare come l'araba fenice non certo per l'indisponibilità del Ministro proponente, il quale ritengo sia invece più ansioso di noi di sottoporlo alla nostra responsabile ponderazione.

Certo è urgente e necessario salvaguardare il valore della moneta rispetto al mercato

dei cambi, ma per tante ragioni, che qui è inutile ripetere, abbiamo sempre proclamato tutti, nessuno escluso, l'esigenza di adottare ugualmente provvedimenti intesi a sostenere il sistema economico indipendentemente e prima — o almeno parallelamente — di eventuali altre decisioni che pure sono necessarie anche per la ristrutturazione e la riconversione delle industrie.

E il momento è particolarmente indicato per fare tutto ciò.

Per quanto ci riguarda, onorevoli colleghi, anche in questa occasione noi socialisti democratici ribadiamo con fermezza quanto abbiamo sempre sostenuto e che penso trovi certamente concorde il Ministro del bilancio. Noi riteniamo cioè che la salvaguardia vera e sicura del valore esterno della nostra moneta è impossibile se non se ne salvaguarda il valore interno, essendo appunto impossibile il mantenimento di una data parità di cambio se non si riesce a garantire una dinamica di prezzi interni di equilibrio compatibile con quanto accade nei paesi con i quali intratteniamo rapporti di scambio. Gli squilibri della bilancia dei pagamenti trovano infatti la loro origine negli squilibri interni, ed è dimostrato che congelare il cambio non cura nè questi nè quelli.

In conclusione, se si vuole sul serio evitare che la lira continui a svalutarsi in rapporto alle altre monete, il rimedio è e rimane uno solo: quello di impedire che diminuisca il suo potere di acquisto, cioè il suo valore interno. E per ottenere tale risultato, salvaguardando in definitiva sia il valore interno che quello esterno della nostra moneta, non esistono alternative di sorta ad una politica monetaria di equilibrio. Questo è stato sempre e sempre rimane il nostro pensiero al riguardo.

Sappiamo per esperienza che in Italia ogni indirizzo di macroeconomia incide direttamente sull'assetto sociale alimentando conflittualità, spinte corporative ed egoismi di parte sempre presenti.

Nell'ultimo dopoguerra il sistema politico si è costantemente preoccupato di mediare tra le esigenze delle varie componenti della società senza riuscire però a eliminare i contrasti di fondo. Nel trentennio trascorso è stato infatti possibile conseguire solamente

degli equilibri, sempre riposti in discussione seppure via via accettati, che comunque — bisogna riconoscerlo — hanno assicurato ai lavoratori occupazione, redditi di lavoro sempre crescenti e protezione sociale sempre più ampia e consistente.

Abbiamo visto come il sistema produttivo inizialmente ha mantenuto bene l'espansione del benessere dei lavoratori. Andando avanti però, anche per l'impatto di decisioni internazionali (vedi ad esempio il prezzo del petrolio), oltre che per effetto della diminuzione della produttività e, più in generale, per la caduta della spinta espansiva del sistema, i margini di possibilità si sono esauriti nel modo che tutti conosciamo sino al punto in cui non si sono potute fare concessioni se non alimentando l'inflazione. Questa è la situazione!

Oggi, in questa difficile situazione nella quale ci troviamo, per fronteggiare seriamente l'inflazione, dobbiamo essere dunque tutti d'accordo nel ritenere che occorre una combinata manovra di stabilizzazione economica consistente, però, anche e soprattutto, in una strategia di attacco, di espansione e di ammodernamento; e per fronteggiare le spese e le minori entrate che dai provvedimenti, a tal fine necessari, possono ricadere sul bilancio dello Stato, bisogna seriamente agire nella direzione — indicata del resto anche dal Ministro del bilancio — di ridurre ogni onere pubblico non essenziale o non primariamente legato al consolidamento del sistema produttivo.

Non sottovalutiamo — nessuno di noi qui in quest'Aula sottovaluta — gli interessi particolari o generali che un'azione del genere andrebbe a sacrificare **almeno per un certo tempo**, ma dovrebbe prevalere in tutti la convinzione che senza un valido sostegno al sistema produttivo si rischia ormai, nel medio o nel lungo periodo, di esaurire proprio quelle fonti principali, da cui questi stessi interessi vengono **soddisfatti**.

Su un piano diverso, per il brevissimo periodo e soprattutto in materia procedurale, debbo ora entrare nel merito del provvedimento e dei documenti al nostro esame, osservando in linea preliminare che appare molto corretta l'impostazione che il relatore

senatore Colella ha inteso dare alla sua relazione per l'Assemblea. Si tratta di un documento di notevole significato teorico e tecnico, nel quale sono messi a fuoco con molta precisione tutti i profili interpretativi e sistematici più difficili posti dalla riforma del 1978. La discussione che presso la Commissione bilancio si è svolta ha in larga misura recepito questo taglio critico-metodologico della relazione Colella; e al riguardo mi sia consentito sottolineare che interventi di illustri colleghi come i senatori Stammati, Bollini e Napoleoni, svolti nella nostra Commissione, costituiscono di per sé un contributo di pregevole valore teorico e politico, di cui il Governo farebbe bene a tenere il massimo conto.

Ciò premesso mi pare si possa dire che, sotto il profilo metodologico, l'esame si è fin qui concentrato intorno a tre questioni chiave: la correttezza della scelta operata dal Governo nel presentare un progetto di bilancio a legislazione vigente, tale cioè da non scontare le modifiche contestualmente poste con il disegno di legge finanziario; la tecnica utilizzata nella impostazione e prospettazione contabile dei fondi speciali; infine, più in generale, le questioni tuttora aperte in ordine al rapporto che deve intercorrere tra i canoni di copertura stabiliti dall'ottavo comma dell'articolo 4 della legge n. 468 (per le spese pluriennali) e l'impostazione della legge finanziaria.

Sulla prima questione vorrei osservare che il problema di fondo rimane in sostanza quello di una lettura chiara, analitica ed esauriente dell'incidenza quantitativa e qualitativa delle misure proposte con la legge finanziaria, sia direttamente nella parte dispositiva, sia nella parte più propriamente programmatica: mi riferisco in particolare alle risorse preordinate con i fondi speciali per i provvedimenti *in itinere*. Se il problema è questo, la tecnica utilizzata dal Governo appare efficace: la contestuale presentazione di un progetto di bilancio annuale a legislazione vigente e della manovra correttiva proposta con il disegno di legge finanziario appare idonea a rendere in modo più incisivo e chiaro il significato quantitativo e qualitativo della manovra complessiva che

il Governo propone con la « decisione di bilancio ».

Ciò peraltro appare sostenibile solo se si tratti effettivamente di un progetto di bilancio a legislazione vigente: esso cioè, sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa, non deve contenere alcun elemento di previsione che non sia già stato sottoposto al vaglio del Parlamento con l'approvazione dei documenti di bilancio relativi al precedente anno finanziario. Al riguardo quindi possono condividersi, io credo, le considerazioni critiche mosse a quella parte della previsione di entrata che già sconta ipotesi normative relative all'ILOR e alla nuova curva dell'IRPEF, ancora in fase di elaborazione al momento dell'impostazione del progetto di bilancio per il 1981. In linea metodologica si può osservare che occorrerebbe farsi carico del problema di una corretta evidenziazione nel progetto di bilancio di quelle eventuali minori entrate correlate ad ipotesi normative che il Governo intende mandare in atto nel corso dell'esercizio: si tratta di un problema speculare ed inverso rispetto a quello risolto normativamente con la soluzione dei fondi speciali.

Ciò detto, comunque, riteniamo che la via imboccata dal Governo quest'anno rimanga complessivamente corretta, anche se ad essa in futuro andranno apportate le necessarie integrazioni suggerite dall'esperienza di quest'anno. Ad esempio si potrebbe pensare ad una nota di variazioni riflettente le modifiche proposte con il disegno di legge finanziario, da presentare contestualmente al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, e non successivamente alla legge finanziaria approvata.

Sul piano poi delle procedure parlamentari, già in analoghe occasioni ho detto, e ripeto oggi, onorevoli colleghi, che occorre porsi in modo serio e concreto il problema dell'organizzazione di una apposita « sessione di bilancio », da concentrare nei mesi di ottobre e novembre, nella quale le Camere perlomeno tentino di chiudere in tempi ragionevolmente concisi la discussione e la approvazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Riprendendo considerazioni da più parti svolte al riguardo, mi sia consentito sottolineare che definire nel mese di marzo la legge finanziaria non può più avere alcun reale significato di manovra sull'anno; la manovra a breve di correzione della politica di bilancio o si chiude e si manda in effetto entro dicembre, oppure non ha alcun significato di decisione a breve; la legge finanziaria, più si allungano i tempi, più si trasforma in un normale provvedimento di entrata e di spesa, del tutto disancorato da una manovra di breve periodo.

Anche sulla seconda questione — ci riferiamo alla tecnica di impostazione dei fondi speciali — valgono considerazioni analoghe a quelle fatte per la prima: la via imboccata dal Governo — sdoppiare cioè i fondi speciali in due sezioni, la prima, che riflette le voci già delibate l'anno precedente, nel progetto di bilancio, la seconda, che rispecchia la nuova manovra, nel progetto di legge finanziaria — ci sembra efficace proprio al fine di far comprendere esattamente il senso delle correzioni o integrazioni che si intendono proporre con la legge finanziaria.

Peraltro nella concreta attuazione di questo criterio non sono mancate da parte del Governo « disattenzioni », diciamo così, già poste in evidenza nel corso della discussione sia presso l'altro ramo del Parlamento, sia presso la Commissione bilancio. Al riguardo non può che giudicarsi molto opportuna la decisione del Ministro del tesoro di casare l'accantonamento destinato al ripiano delle perdite della gestione Coldiretti INPS, accantonamento che nel corso del 1980 era stato usato come un ulteriore fondo indistinto all'interno del fondo speciale di parte corrente. Anche qui, quindi, si tratta di trarre insegnamento dalle vicende di quest'anno per portare a regime la tecnica utilizzata dal Governo che, sul piano del metodo, appare molto interessante.

Infine sulle questioni relative al rapporto tra legge finanziaria e canoni di copertura fissati dalla legge n. 468 con l'articolo 4, ottavo comma, occorre dire che la materia è ancora alla ricerca di un suo punto di equilibrio. Pur apprezzando le impostazioni il-

lustrate dal collega Napoleoni presso la Commissione bilancio, mi sembra che una possibile linea di soluzione sia quella indicata dal ministro Andreatta presso la stessa Commissione.

In sostanza si tratta di puntare ad un riequilibrio tendenziale, nell'arco del triennio, tra entrate tributarie ed extra tributarie e spese correnti, ipotizzando la possibilità nel primo anno anche di uno scostamento da tale linea di tendenziale equilibrio; tutto ciò, peraltro, sempre partendo dalla considerazione che la struttura del rapporto tra entrate e spese correnti parte da una situazione di accentuato risparmio pubblico negativo, situazione che certamente non è ipotizzabile possa essere corretta nell'arco del triennio.

In materia di metodologia di copertura occorre sempre partire, a me pare, dalla considerazione di fondo che, quale che sia il grado di chiarezza o di nebulosità delle norme, ogni linea interpretativa intanto può funzionare in quanto si realizzi una *conventio* chiara e ben motivata tra Governo e Parlamento e tra maggioranza ed opposizione all'interno del Parlamento. Può darsi, come è stato da qualche parte osservato, che le norme della legge n. 468 relative alla copertura delle spese pluriennali — mi riferisco in particolare all'articolo 4, ottavo comma — necessitino di qualche integrazione ed ulteriore specificazione da parte del legislatore.

Ho però la sensazione che un serio tentativo di dare un seguito attuativo, anche sotto il profilo tecnico, alle norme in questione, non sia stato fin qui operato nè dal Governo, nè dal Parlamento; e mi pare che l'iniziativa in materia debba comunque spettare al Governo, salvo poi al Parlamento di accogliere o meno le indicazioni date dal Governo.

Proprio da questo punto di vista mi sembra che si possa dire che il contributo, anche teorico, fin qui offerto dal Parlamento e soprattutto dal Senato, non è affatto trascurabile, e se ne è avuta ulteriore riprova nel corso del dibattito in Commissione bilancio sulla legge finanziaria. Sarebbe perciò oltremodo auspicabile che i risultati del la-

voro fin qui svolto dall'apposito comitato di studio che opera in seno alla Commissione bilancio, fossero praticamente messi a disposizione di tutti gli operatori parlamentari, visto che sovente, di fatto, si fa riferimento a queste elaborazioni.

In un ordine di considerazioni più generali, mi pare che la vicenda dell'esame della legge finanziaria 1981 confermi un'osservazione già avanzata da politici e studiosi della materia che è la seguente: il senso più profondo del tentativo di razionalizzazione delle procedure di bilancio, al di là delle soluzioni tecniche adottate e dei correttivi che ad esse si intendono apportare, va visto nel tentativo di fissare una cornice metodologica entro la quale Governo, maggioranza ed opposizione si sforzano di esprimere il massimo di sintesi, di incisività e di ordine per quanto attiene all'impostazione della manovra di bilancio.

È chiaro che la cornice metodologica mostra immediatamente la corda ed evidenzia i punti di debolezza sistematica e le smagliature procedurali, se ogni soggetto coinvolto in questo processo decisionale non assolve in modo adeguato ai propri compiti.

Non vi è dubbio che la qualità dei documenti e delle linee di indirizzo espresse dall'Esecutivo in ordine ai riflessi nel bilancio delle politiche di settore lascia ancora a desiderare: e ciò certamente non semplifica l'attività del Parlamento, che non ha la possibilità di ricontrollare e ricostruire in modo autonomo l'attendibilità di questi dati, che sono determinanti ai fini della decisione sulle quote annuali delle leggi di spesa pluriennale (articolo 18, primo comma, della legge n. 468).

Tra l'altro — l'ho sempre detto, onorevoli colleghi — anche il Parlamento ha le sue responsabilità: quest'anno il disegno di legge finanziaria si componeva inizialmente di soli 17 articoli; il Governo quindi aveva in larga misura recepito le critiche fatte in sede di esame parlamentare della legge finanziaria 1980. Invece è stato proprio il Parlamento (per la verità la Camera dei deputati) che, sia pure per motivate ragioni di merito, ha inserito una serie di norme

molte delle quali poco o nulla hanno a che vedere con la manovra di bilancio.

Si potrebbe dire quindi che quest'anno la situazione si è capovolta e probabilmente anche questa vicenda va collegata alla eccessiva lunghezza dei tempi di esame della legge finanziaria che, di fatto, apre lo spazio per continui inserimenti e ripensamenti collegati all'evoluzione della situazione economica.

Ma ciò è l'esatto contrario di quanto stabilito dalla riforma del 1978, che richiede invece una decisione rapida e concisa.

Anche sul piano delle procedure parlamentari non si è fatto molto per cercare di sciogliere i nodi fin qui emersi dalle precedenti esperienze. La materia sembra ormai sufficientemente scandagliata. Appare quindi matura la possibilità di un intervento, anche — ove necessario — da realizzare attraverso aggiustamenti regolamentari, che ipotizzi un assetto procedurale a regime.

Comunque anche su questo punto è inutile nascondersi che, al di sotto dei problemi procedurali, emerge la sostanza politica della difficoltà di coagulare un confronto serio ed efficace tra Governo e Parlamento e purtroppo tra maggioranza ed opposizione; è un confronto serio, che ritengo assolutamente necessario e indispensabile, tenuto conto soprattutto della situazione in cui ci troviamo.

A mio avviso la riforma del 1978, più che all'esperienza francese, o a quella americana, che pure, come tutti sappiamo, sono state tenute presenti nella elaborazione della riforma, sul piano della sostanza politica appare maggiormente accostabile alla legge sulla stabilità economica della Repubblica federale tedesca ed alla legge di contabilità generale dello Stato federale, sempre della Repubblica federale tedesca. Si tratta cioè di uno sforzo di rafforzamento delle stesse basi del regime politico, rendendo esplicite alcune norme generali di comportamento del legislatore di spesa (e più in generale in materia di finanza pubblica) che Governo, maggioranza ed opposizione si impegnano a rispettare. È chiaro quindi che se la valenza politica della riforma è stata questa, la sua operatività risulta in primo luogo condizio-

nata, come ho detto in precedenza, dalla capacità di ogni soggetto, coinvolto nel processo decisionale, di assolvere in modo puntuale e rigoroso alle funzioni ad esso demandate dalla riforma. Quest'anno, lo ripeto, le responsabilità credo che tutto sommato pesino forse un po' più sul Parlamento che non sul Governo che sia nell'impostazione iniziale, sia nel successivo sforzo di adeguamento all'emergenza creata dai noti eventi sismici, ha cercato di mantenere le proprie decisioni in un quadro di coerenza.

Peraltro proprio le recenti decisioni in materia economica e creditizia, sulle quali mi sono intrattenuto nella prima parte di quest'intervento, rafforzano la tesi della necessità di chiudere entro dicembre la decisione di bilancio. Infatti, se ci si trova di fronte a parametri di comportamento già decisi, diventa poi più agevole, sia per la maggioranza che per l'opposizione, comprendere il senso delle correzioni in corso d'anno e contrapporre eventuali correttivi aggiuntivi.

Io credo che, a prescindere dai discorsi di grande riforma istituzionale, lo sforzo più concreto della classe politica debba essere concentrato su quei settori e su quelle procedure decisionali che già consentono di modificare in modo decisivo i comportamenti dell'Esecutivo e delle Assemblee legislative. Io credo che, prima di pensare a riforme costituzionali, occorrerebbe riproporre in termini concreti il tentativo di attuare in modo convincente quanto si era cercato di stabilire con la riforma del 1978. È questo il mio pensiero, non da oggi espresso.

Liquidare questo tentativo riformatore, come da qualche parte è stato paventato o addirittura auspicato, e poi riproporre addirittura disegni di riforma costituzionale, ci sembra per la verità alquanto strano e comunque contraddittorio.

La realtà è che per modificare la precedente legge sulle procedure di bilancio ci sono voluti quasi 60 anni, dal momento che la cosiddetta legge Curti non rappresentò una revisione sostanziale del precedente assetto, sancito dalla legge di contabilità del 1923, e comunque non ipotizzava modifiche radicali nei comportamenti delle pubbliche amministrazioni in materia di impostazione delle

previsioni di spesa. La riforma del 1978 apre un lungo cammino di revisione della macchina amministrativa e dei comportamenti dei soggetti politici, ivi compresi quelli che costituiscono il tessuto delle autonomie regionali e locali.

Propositi di abbandono di questo cammino sono forse il segno di una certa fragilità ed emotività politica. Peraltro occorre rendersi conto che per andare avanti su questa strada non bastano le buone intenzioni ma occorrono, ripeto, tutti quegli adeguamenti organizzativi, strutturali e procedurali, sia sul versante del Governo che su quello del Parlamento, necessari a tradurre in atto le cose scritte nella legge del 1978.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, in conclusione il problema ritorna quindi ad assumere, oltre ed al di là delle soluzioni tecniche e dello sforzo di progettualità che deve essere chiesto agli operatori della materia, l'espressione di una chiara valenza politica; ed è indubbio che il primo momento di sintesi del processo decisionale di bilancio, in coerenza con il quadro di medio periodo che si intende adottare, deve essere operato dal Governo e, nel suo interno, dai ministri economico-finanziari ma il rimanente deve essere fatto da noi in Parlamento. *(Vivi applausi dal centro-sinistra).*

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

BOLLINI. Signor Presidente, il Parlamento aveva da poco ricevuto la relazione previsionale del 1981, non aveva ancora iniziato la discussione del progetto di bilancio e della legge finanziaria, si sentiva parlare di un piano triennale, quando la tragedia ha sconvolto la Campania e la Basilicata. Si capisce quindi che i relativi provvedimenti e impegni finanziari hanno dovuto subire una profonda modificazione; ma modificato è anche il quadro economico e politico del paese a seguito di quell'avvenimento. Sono seguite proposte e modifiche, da parte del Governo, del bilancio e della legge finanziaria.

Era quindi giusto e necessario andare alla ricerca di mezzi per far fronte ai primi urgenti interventi; meno giusta ci è parsa

la misura di stretta creditizia adottata, meno chiaro il disegno che la sosteneva, meno collegato alle previsioni del piano triennale. Era chiaro sin da allora che una semplice manovra di tipo monetario non avrebbe fatto fare molti passi in avanti alla nostra economia. Tuttavia il quadro era preoccupante ed io personalmente mi dolgo che di questa viva preoccupazione sull'economia nazionale e su quella internazionale, per i profondi riflessi che ha sul nostro paese, il ministro Andreatta, accomiatandosi giovedì dalla 5ª Commissione, non ci abbia detto nulla. Non ci annunciò la burrasca che stava sulla lira nè le misure che logicamente avrebbero dovuto essere prese.

Abbiamo assistito e visto, in un clima drammatico e teso, cercare affannosamente di prospettare misure atte a dare un po' di ossigeno alla nostra economia, per sottrarla temporaneamente dalla morsa della speculazione, e cercare di fermare, per quanto è possibile, gli effetti disastrosi sulla nostra bilancia dei pagamenti. E tuttavia i dati sono in maniera preoccupante davanti a noi: un'inflazione che non si ferma, un deficit della bilancia commerciale che cresce paurosamente, una disastrosa riduzione delle nostre riserve.

I significati politici di questi fatti verranno nella loro complessità illustrati dal collega Chiaromonte, che trarrà anche valutazioni più squisitamente politiche per quanto attiene non soltanto al bilancio ma alla situazione economica, al comportamento, alle responsabilità del Governo. A me basta qui accennare al fatto che quei provvedimenti appaiono contraddittori, possono provocare cadute nella produzione e nel reddito. Hanno già suscitato nel mondo del lavoro serie preoccupazioni. Il nostro paese, quindi, sta per avviarsi verso un momento di dura prova.

La recessione incombe e quindi è evidente che una forza politica preoccupata dell'avvenire democratico del paese e dello sviluppo della sua economia non può non elevare in questo momento il suo fermo appello alla responsabilità, all'unità delle forze democratiche e sollecitare la classe operaia, per la sua funzione nazionale e democratica, ad

una azione vigorosa e decisa in difesa dello sviluppo economico del paese.

Noi pensiamo che il pericolo dell'inflazione in questo momento, per le conseguenze che comporta, sia forse un pericolo più grave di quello del terrorismo. L'inflazione è stata nel passato sottovalutata; non la si è combattuta con fermezza e intransigenza, e non solo per quanto riguarda le conseguenze che essa può avere ed ha sul tessuto economico del paese, ma perchè essa genera una drastica e brutale redistribuzione dei redditi e colpisce i più poveri; genera tensioni e conflitti sociali aspri ed acuti. Non è vero che l'inflazione colpisce tutti allo stesso modo; costringe ognuno ad una difesa egoistica con ogni mezzo della propria condizione, del proprio ruolo sociale. Si mettono perfino in discussione, come l'esperienza internazionale dimostra, valori radicati come la democrazia, la libertà e la stessa condotta morale dei cittadini, i fondamenti su cui è basata la nostra Repubblica. La nostra patria può subire un attacco pericoloso se il Governo, le forze democratiche e sociali non faranno della lotta contro l'inflazione uno dei cardini di una battaglia che sappiamo dura, difficile ma che deve essere portata al successo se si vuole salvare la democrazia.

I provvedimenti che sono stati presi dal Governo, quelli che sono stati preannunciati, io spero, riguarderanno non soltanto gli aspetti contingenti, ma anche quelli strutturali della nostra economia. Vorremmo poi discutere con più calma e serenità sul valore del piano triennale che è stato approvato e di cui, ci sembra, deve cogliersi più il significato di messaggio politico che non il suo contenuto economico chiaro e definitivo. Dei nuovi provvedimenti di cui si è parlato anche qui vi è solo l'annuncio. Si parla di un taglio pesante della spesa pubblica per oltre 5.000 miliardi; ci sono ridde di voci che parlano di blocco di certe convenzioni, del rinvio di certi contratti, dell'aumento di certe contribuzioni, dell'introduzione di certi *tickets* ad ogni livello sulla materia sanitaria, di adeguamenti e di aumenti tariffari. E cosa, onorevole Ministro, che esamineremo, che integreremo nel concreto con spirito costruttivo, con volontà di approntare, con la

nostra azione, strumenti più efficaci per la lotta all'inflazione.

Ma mi si permetta di aggiungere che siamo purtroppo, non solo per colpa di eventi che ho citato, ma anche per comportamenti del Governo, chiamati a discutere questioni che i fatti hanno già largamente superato. Io mi domando che senso ha l'approvazione o la discussione di questa legge finanziaria e del bilancio del 1981 quando alle porte sono annunciate modificazioni così radicali e profonde, tali da snaturare il significato stesso dei documenti che ci sono stati presentati. Non voglio neppure fare riferimento alla posizione assunta dalla maggioranza, la quale in sede di discussione sulla legge finanziaria si è persino rifiutata di correggere errori materiali, per non intralciare l'approvazione, svilendo questo ramo del Parlamento, dando un colpo alla sua autorità. Questa mattina un ministro ci ha addirittura detto brutalmente che dovevamo modificare una legge affinché l'altro ramo del Parlamento potesse correggerla in senso contrario, allo scopo di vanificare la libera volontà di questo ramo del Parlamento. Sono atteggiamenti questi che mettono in luce una incoerenza, una incapacità e una certa prepotenza.

Onorevole Ministro, nella valutazione delle questioni che attengono alla situazione economica e al bilancio dello Stato, io mi riferirò in maniera più limitata alle questioni finanziarie e alle politiche del bilancio, cercando di ricavarne spero una qualche utile riflessione. Nel 1980 il disavanzo della pubblica amministrazione si è ridotto in valore assoluto: si è passati dal 9,4 per cento del 1979 rispetto al prodotto interno lordo al 7,3 per cento del 1980. Il tasso di inflazione invece è salito paurosamente ad oltre il 20 per cento e il disavanzo di parte corrente si è ridotto in valore assoluto ed anche in percentuale sul prodotto interno lordo dal 4,8 per cento del 1979 al 3,3 per cento del 1980. Nell'ambito delle spese correnti il peso crescente è rappresentato dagli interessi del debito pubblico. Hanno contribuito a questi risultati le entrate tributarie aumentate del 43 per cento quelle dirette e del 32 per cento quelle indirette. La stessa pressio-

ne fiscale è passata dal 19 per cento al 21 per cento. L'aumento della pressione fiscale è dovuto al drenaggio che ha assunto dimensioni sempre più forti e solo in parte al recupero di evasione. La finanza pubblica dello scorso anno ha avuto un suo particolare carattere restrittivo sia per l'accumularsi di spese non effettuate sia per il fatto che l'inflazione, come è noto, accresce le entrate più di quanto gonfi le spese.

È però l'intero quadro della finanza pubblica che si è profondamente modificato nell'ultimo decennio; vale la pena di ricordare alcune di queste modificazioni perchè dobbiamo trovare traccia nelle iniziative di modifica di un comportamento che non riteniamo giusto. Il Tesoro ha cercato di affermarsi come l'unico erogatore nei confronti delle autorità decentrate di spesa. La spesa dello Stato si è perciò allargata e la progressione delle cifre del suo fabbisogno complessivo in rapporto al reddito nazionale è enormemente aumentata. Preoccupanti sono gli aspetti non solo quantitativi, ma qualitativi di questo fenomeno. La divaricazione più grande però sta tra le spese correnti e quelle in conto capitale ed è una divaricazione che non è occasionale, perchè quelle correnti sono protette come spese, indicizzate, mentre quelle in conto capitale sono esposte a tutte le manovre di bilancio, a tutti i rinvii e a tutte le riduzioni. Gli effetti sulla finanza pubblica di questa situazione hanno un loro particolare aspetto congiunturale, ma ne hanno anche uno strutturale. Gli incrementi abnormi che vi sono stati, le dequalificazioni non combattute della finanza pubblica hanno creato problemi assai gravi, e oggi dobbiamo fare i conti con una finanza pubblica che agisce sul sistema economico in maniera strutturalmente destabilizzante, contribuendo direttamente o indirettamente alla crescita dell'inflazione, che non è in grado di contribuire alla creazione di domanda che dà uno scarsissimo contributo alla formazione di nuove capacità produttive.

È da questa situazione critica della finanza pubblica e da come essa è stata gestita dai vari Governi che nasce la convinzione che i mali che affliggono la nostra economia siano principalmente dovuti ad un eccesso di

spesa pubblica. Si afferma in particolare che questo eccesso è tra i più importanti fattori che hanno contribuito ad accelerare l'inflazione, a far ristagnare gli investimenti privati e a far regredire nel complesso la nostra economia. I meno provveduti dei propagandisti di questa tesi sintetizzano *tout court* il fatto dicendo che tutto è causa della crescita del disavanzo pubblico. Per questa teoria è inevitabile che le risorse reali risultino tutte occupate, se si lascia guidare l'economia dalle auree regole del mercato. Tutto ciò è ben lontano dall'essere inevitabile. La decisione di risparmiare di un individuo non comporta necessariamente che ve ne sia un altro che decida di investire quello che il primo ha risparmiato, nè il saggio di interesse appare elemento in grado di coordinare i due insiemi di decisioni adottati da soggetti economici distinti e separati.

A nostro avviso non è quindi possibile stabilire in assoluto delle relazioni certe e univoche tra il livello della spesa pubblica, l'ampiezza del disavanzo, il livello di attività del sistema economico e il tasso di aumento dei prezzi. Accettare una simile lettura della crisi del sistema fiscale italiano non può che portare danno all'economia: può soltanto suscitare e proporre terapie quali il brusco taglio di ogni e qualsiasi tipo di spesa pubblica che di per sé non risolve le questioni.

Un'altra versione di questa stessa posizione è quella che ci ha costretto per diversi anni a ragionare quasi esclusivamente in termini di puro disavanzo dimenticando che il disavanzo della pubblica amministrazione non è assolutamente un indice degli effetti del bilancio stesso. Dietro le entrate pubbliche e le spese pubbliche si celano realtà completamente diverse. Ciò comporta che occorre ragionare in termini di composizione delle entrate e di composizione della spesa pubblica; le diverse componenti della spesa pubblica non hanno gli stessi effetti moltiplicativi e quindi non trasmettono gli stessi impulsi sulle altre variabili macroeconomiche del sistema.

Sono queste cose note e arcinote. Tuttavia noi le risolviamo, perchè è in atto una polemica sui compiti da assegnare alla politica di bilancio affinché essa sia in grado

di dare un concreto contributo alla fuoriuscita dalla crisi.

Le distinzioni che ho citato tra la spesa corrente e quella in conto capitale, le diverse incidenze sull'economia rendono particolarmente difficile e delicata la politica di bilancio. La logica del conseguimento a tutti i costi degli obiettivi intermedi (ad esempio un dato fabbisogno del settore pubblico allargato compatibile con un prefissato ammontare del credito totale interno) se non correlati ad ipotesi e interventi sull'economia potrebbero generare una politica contraria a quella che si vorrebbe perseguire.

Il collega Andreatta definì bene questa posizione molti anni fa quando parlò di equivoco concetto di compatibilità finanziaria. Oggi, tramite le analisi diffuse dal Fondo monetario internazionale, si impiega insieme a questo vecchio concetto un altro, quello del credito totale interno come obiettivo intermedio. Queste impostazioni hanno finito per far prevalere una contrapposizione tra espansione della spesa pubblica e accumulazione privata che, sempre nei limiti costituiti dalla capacità di offerta interna, sarebbe più proprio definire come contrapposizione tra finanziamento di investimenti pubblici e privati e finanziamento di attività speculative.

Qualche collega mi domanderà perchè sollevò questa questione; cari colleghi, perchè la politica degli investimenti pubblici che è derivata da questa visione ha finito per abbassare il tasso di accumulazione dell'economia. Obbedendo alla logica che ho criticato, gli investimenti pubblici non hanno fornito un adeguato sostegno all'accumulazione. Gli stessi trasferimenti a favore delle imprese a partecipazione statale, pure colpiti dalla crisi, sono rimasti molto al di sotto delle necessità. La spesa pubblica per investimenti non ha potuto svolgere un'efficace azione di supporto dell'economia specie nel Mezzogiorno.

Le conseguenze di tutto ciò si sono scaricate quindi sul bilancio dello Stato e ne sono derivati pesanti e assai gravi momenti di crisi. Se vogliamo invertire questa situazione, non c'è dubbio che dobbiamo compiere un'analisi concreta di come si è operato negli anni scorsi. Lo sforzo compiuto tendeva a dare allo Stato strumenti nuovi di

governo della finanza pubblica, a ricondurre ad unità la gestione dell'intero settore pubblico allargato, a fare in modo che una programmazione pluriennale potesse meglio valutare le compatibilità tra risorse e spese, e soprattutto si è cercato di recuperare al bilancio dello Stato una sua particolare autonomia capacità di manovra.

Si è sottovalutata la gravità della crisi finanziaria del paese; sono state elaborate delle proposte, dei piani che sono però rimasti allo stato di studio. Non si sono applicate misure che potessero in qualche modo incidere coerentemente nella situazione fiscale del paese. Si sono, come regola, adottati provvedimenti solo quando erano inevitabili, quando non se ne poteva fare a meno, quando un gruppo corporativo premeva e non si poteva dire di no. Tutto ciò è avvenuto a causa della debolezza politica dei Governi, della loro inadeguatezza programmatica, della loro difficoltà a gestire un complesso di problemi come quelli della spesa pubblica.

All'indomani del 1978, si era data al Governo la possibilità di gestire uno strumento nuovo, la legge 468, più moderno e aggiornato. Dopo molti anni si era riformata la legge di contabilità si era riusciti finalmente a prospettare strumenti nuovi capaci di risolvere una serie complessa di problemi che nel passato non avevano trovato una adeguata soluzione. Il primo problema riguardava la programmazione pluriennale della spesa. Come si poteva fare? La soluzione adottata ha riguardato la costruzione di un bilancio pluriennale a legislazione vigente e a legislazione programmatica; e si è stabilito che il bilancio pluriennale programmatico doveva risolvere alcuni problemi essenziali per il controllo ed il dominio della finanza pubblica nel medio periodo; il primo era quello di rendere obbligatoria la verifica di compatibilità tra le risorse e la dimensione crescente della spesa, prevedendo lo sviluppo, nel triennio, delle grandezze economiche essenziali del bilancio e verificando quindi le necessarie compatibilità.

Si sono poste, con quella legge, le premesse per limitare lo sviluppo della spesa e si sono stabilite norme per una maggiore coe-

renza e compatibilità della spesa corrente in rapporto al risparmio pubblico. Ebbene, di questo progetto, di questa indicazione programmatica della finanza pubblica che cosa ne è stato? Dal 1978 ad oggi i Governi che si sono succeduti non hanno mai presentato il bilancio pluriennale programmatico, limitandosi a presentare documenti inefficaci ai fini del controllo della spesa pubblica. Non rivolgo a lei, onorevole Ministro, alcun rilievo critico. Voglio soltanto amaramente ricordare che di questo strumento, da tre anni nelle mani del Governo, che poteva stabilire parametri coerenti e unitari per il controllo della spesa pubblica non si è tentata neanche la materiale applicazione. Di molte norme della legge noi potremmo dire che non erano perfette, che dovevano essere cambiate o rettificare; per il bilancio pluriennale programmatico non c'è stato neanche un tentativo di attuazione.

E allora suonano false le osservazioni ed i rilievi di coloro che si fanno oggi paladini di un severo controllo della spesa quando non hanno mai voluto usare gli strumenti di controllo che già avevano nelle loro mani.

Secondo punto: una critica molto vasta, diffusa nell'ambiente politico, era quella che il bilancio era ridotto ad un ricettacolo di norme e non offriva alcuna possibilità di manovra; era un rito quello di costruire un bilancio senza avere la possibilità di introdurre una qualche modificazione necessaria per far fronte alla congiuntura o per sostenere l'economia. Ebbene si è introdotta nell'ordinamento contabile la legge finanziaria, quella che oggi discutiamo, che doveva appunto servire a tradurre in atto questa manovra. Ora qui non voglio ripetere le critiche già svolte in Commissione ed in grande misura recepite anche nella pregevole relazione del collega Colella. Voglio soltanto dire che in questi anni non si è capito non tanto perchè la legge sia stata infarcita di norme assolutamente in contrasto con la legge stessa, quanto il senso della manovra: quale manovra si voleva e si vuole compiere attraverso la legge finanziaria? Si potrà poi accettarla, vederne i limiti, correggerla, ma una manovra che abbia una sua logica, una sua dimensione economica deve ben esserci:

invece non c'è stata e non c'è. Come mai si era così a lungo nel passato criticata l'imperfezione del bilancio per la sua rigidità, e oggi che lo strumento per modificarlo esiste non viene usato? L'enorme somma che attiene alle spese pluriennali, quelle che nel passato erano rigide, che costringevano la Ragioneria ad elencare quote annuali non modificabili, indipendentemente dal loro impatto con l'economia e dalla accumulazione di residui, ebbene, adesso che ogni anno è possibile modificarla, le quote modificate sono state una percentuale assolutamente ridicola, del 7-8 per cento e, quel che è peggio, queste modificazioni non sono mai state motivate. Perchè l'una cresce o l'altra si riduce, quali sono le cause? Ci forniscono grossi documenti dove non compare nessuna nota esplicativa di carattere economico-politico.

Anche qui allora tutta la critica che veniva e che viene svolta nei confronti di un bilancio irrigidito, di una finanza pubblica incapace di agire, che senso ha se in realtà gli strumenti messi nelle mani del Governo non vengono fatti funzionare? Così pure vorrei ricordare una questione molto grave e seria, di cui in particolare il ministro Andreotta ha fatto alla Camera un rilievo puntiglioso e preciso: quella della dimensione complessiva delle risorse da utilizzare, la cifra definitiva nell'ultimo articolo della legge finanziaria, quella del ricorso al mercato finanziario. Alla Camera l'onorevole Ministro voleva che questo limite venisse votato prima dell'articolato perchè, diceva, così almeno la complessità della manovra viene salvaguardata. Ma noi abbiamo fatto e facciamo obiezione, con spirito di collaborazione, con lo spirito di chi cerca di capire le ragioni degli altri, magari anche senza dividerle integralmente. Un limite complessivo di ricorso al mercato che nasca da valutazioni economiche e politiche complessive, esplicitamente motivato, collegato con il programma pluriennale programmatico stabilito nel bilancio ha ragione di essere e anche di essere proposto in maniera autonoma dal testo dell'articolato. Però dobbiamo essere chiari, onorevole Ministro: che senso ha fare una battaglia contro

qualche modesto aumento proposto magari dalla maggioranza o dall'opposizione dicendo che il tetto è invalicabile, quando provvedimenti amministrativi, norme di spese che scivolano da un anno all'altro finiscono sicuramente, come dimostrato, per superare questo tetto? Così è stato nel 1979 su relazione della Corte dei conti, così sicuramente sarà nel 1980, come risulta da dati del bilancio d'assestamento e dalla seconda nota di variazione, così sicuramente sarà quest'anno per molte migliaia di miliardi se non si avrà il coraggio di dire che questo limite è invalicabile, onnicomprensivo e che soprattutto si esprime non solo a livello della competenza, ma anche a livello di cassa.

È evidente che quando si vuole far votare questo tetto prima di qualunque altra normativa, bisogna però fare anche i conti con le procedure parlamentari, bussare alla porta della Presidenza della Camera e del Senato e vedere quali sono i Regolamenti. Infatti non c'è dubbio che ci sono anche difficoltà regolamentari e possibili incidenti di percorso: quando alla Camera si è votato prima l'articolo 1 del rendiconto del 1978, si è capito poi che non si doveva procedere così e si è dovuta utilizzare la correzione del Senato per votarlo alla fine; oppure occorre tener presente che il Senato ancora oggi vota il totale della spesa del bilancio e dopo quella dei singoli stati di previsione e via discorrendo. Quindi c'è un complesso di questioni che deve essere affrontato per togliere ad un'eventuale proposta il carattere pretestuoso o comunque di convenienza politica momentanea. Così pure questo problema si collega all'altro della definizione dei fondi che sono necessari per provvedere alle spese in conto di esercizio.

Devo subito esprimere la mia opinione molto franca e convinta: ritengo che i fondi globali di parte capitale o di parte corrente siano accantonamenti necessari per attuare proposte legislative nel corso dell'anno. Però, parliamoci chiaro, questo diritto significa che l'elenco di queste voci deve essere analiticamente presentato e motivato, che non è possibile avere fondi di 1.655 miliardi che il Ministero dell'industria dice che oltre ai 156 contengono anche i 360 miliar-

di per la GEPI (e lei cassando questo stanziamento ha presentato all'altro ramo del Parlamento questa operazione come un'operazione di pulizia, ma in realtà ha pulito da una parte, e poi ha sporcato dall'altra). Quindi occorre che la stessa formulazione delle voci sia chiara.

E poi, mi consenta un inciso, dato che questa mattina ho avuto modo di polemizzare col suo collega, Ministro delle finanze; non è tollerabile, non è concepibile che il Ministro delle finanze dica: io non so nulla del capitolo 200 iscritto nello stato di previsione del Ministero delle finanze che ha dato luogo a tante discussioni per la copertura della curva dell'IRPEF perchè a questo provvede il Ministro del tesoro, il quale sa benissimo che questo capitolo non poteva neanche essere scritto. Ritornando ai fondi globali è quindi evidente che se andiamo verso una regolamentazione più precisa di questi fondi, non possiamo averne quattro, come li abbiamo avuti quest'anno, due sulla legge di bilancio e due sulla legge finanziaria. Non possiamo avere altri fondi globali, nascosti, quelli illeciti e quelli illegali. Bisogna che questa operazione di pulizia venga fatta, altrimenti al Governo troppo comodo viene di addebitare al Parlamento la responsabilità di avere fatto leggi e leggine o di avere superato vincoli di spesa. Se insieme, su proposta del Governo, il Parlamento decide qual è il programma di spesa dell'anno, quel programma sarà rispettato. È evidente quindi che ci troviamo di fronte ad un punto delicato del controllo della spesa pubblica, ma questo esige anche che ci sia la possibilità di una verifica concreta delle disponibilità reali del Tesoro e dei mezzi finanziari veramente esistenti e che le relative compatibilità possono effettivamente essere esposte e motivate.

Così pure vorrei dire che le ragioni che hanno portato a questa lunga discussione sulla legge finanziaria alla Camera, quest'anno (ma la stessa cosa è avvenuta nello scorso anno in questo ramo del Parlamento) attingono ad una questione di grande delicatezza. Quando la legge finanziaria fu proposta come un'innovazione, che cosa si disse? Se vogliamo stabilire dei fondi globali, pos-

siamo farlo con la legge di bilancio. Se vogliamo rimodulare le spese pluriennali, possiamo farlo con la legge di bilancio. Se vogliamo stabilire il livello del ricorso al mercato, lo facciamo come differenziale tra le entrate e le spese. Dunque, che cosa avete innovato? La risposta, e la critica che noi facciamo e che faceva chi si occupava di questa materia, era che il meccanismo delle indicizzazioni, gli automatismi, gli sprechi, dovevano essere colpiti. Uno degli elementi di forza della legge finanziaria era appunto quello di poter introdurre norme immediatamente operative nell'esercizio allo scopo di ripulire il bilancio da tutti quei gravami che ne irrigidivano la manovra.

Se si vanno a vedere queste norme, quelle introdotte dal 1978 ad oggi, si scopre che le uniche norme che hanno avuto questo particolare significato si ritrovano nella legge finanziaria del 1978; poi tutto è scomparso. Che cosa è successo? Ci siamo trovati di fronte ad una questione (lo dico anche per il collega Schietroma) molto delicata: si mette nella legge finanziaria tutto ciò che si vuole, dalle indennità accessorie per il personale del Ministro, alla pubblicità per gli amici o altro, non ha importanza. Queste intromissioni avvengono perchè valutata la durata dell'iter legislativo di una proposta, visto che non è possibile fare altri decreti, si utilizza questo strumento che, per essere collegato ai tempi di approvazione del bilancio, arriva prima in porto. Non importa se ciò che si propone fa parte o no di una manovra economica o finanziaria, se è una cosa decente o non decente; la si mette lì, tanto il Parlamento è costretto ad approvarla.

Tutto questo, signor Ministro, deve essere tolto di mezzo, perchè i suggerimenti, che provengono anche dalla mia parte, di fare delle sessioni per risolvere il problema del bilancio, se realizzati, da un lato consentirebbero finalmente al Parlamento di avere un momento di riflessione e di studio sul bilancio, ma dall'altro aggraverebbero questo problema. Infatti, se la sessione serve a dare certezza che si approverà il bilancio entro il 31 dicembre, allora vi sarà la corsa a mettere sull'attaccapanni della legge finan-

ziaria tutte le cose che per pigrizia, per incapacità dei ministeri sono rimaste indietro e la maggioranza farà scattare l'argomentazione di sempre: per questa volta approviamo, ma certo è uno sconcio, non è una cosa decorosa, vedremo la prossima volta. Intanto, di anno in anno la legge finanziaria viene sistematicamente deturpata.

Quindi il fatto che non si sia adoperata la legge finanziaria per perseguire i fini suoi propri di controllo della finanza pubblica, il fatto che il bilancio pluriennale programmatico che deve contenere gli eventuali incrementi di spesa corrente e in conto capitale non è mai stato presentato non significa difficoltà nella gestione della legge, significa invece l'assenza di una politica di controllo della spesa pubblica. E quando si superano i livelli fissati come massimi, per il ricorso al mercato, in realtà, in un linguaggio molto più semplice, si vuol dire che il Parlamento è costretto a rispettare i tetti, ma il Governo no, il Governo ha o trova i mezzi per aggirarli.

Si tratta, quindi, non di un limite economico e finanziario, ma politico. La questione più seria di tutte è quella relativa al bilancio di cassa. La vera innovazione che ha angustiato da 80 anni la storia amministrativa del nostro paese è « bilancio di cassa o bilancio di competenza »: cassa o competenza, competenza o cassa, non se ne veniva fuori. Merito del nostro presidente senatore Morlino, che, sulla base di una intuizione molto felice dei rapporti politici di un certo momento, disse: è meglio anticipare questa riforma partendo dalle regioni, in maniera che ci sia una fase di sperimentazione, poi si potrà trasportarla in tutta la struttura dello Stato. Così fu fatto. Tuttavia l'applicazione del bilancio di cassa nel nostro paese fino ad oggi non è stata fatta. Abbiamo soltanto delle semplici trascrizioni meccaniche di cifre, senza che esse abbiano una loro pregnanza dal punto di vista economico.

Non vorrei dire qualcosa di diverso, ma mi ricordo che il professor Giannini, discutendosi di questa materia, aveva già adombrato i possibili sviluppi di questa situazione affermando, in un suo saggio, che se si

vanno a creare due bilanci, uno di cassa e uno di competenza, nella situazione concreta della pubblica amministrazione italiana ciò avrebbe significato che il vero bilancio, l'unico, sarebbe stato quello di competenza. E così è stato ed è. E alle nostre critiche e rimostanze si rispondeva e si risponde con delle spiegazioni niente affatto convincenti.

Ma, come sempre succede, quando arriva qualche guaio, se ne può cavare qualche frutto positivo. E ora l'onorevole Ministro del tesoro è nei guai, è nelle peste: non so come farà ad uscirne. Noi siamo qui per dargli una mano, ma anche lui si deve rendere conto che questa collaborazione per introdurre un elemento di controllo del bilancio dello Stato ha bisogno di essere, direi, bene studiata e ben risolta.

Dico subito di che cosa si tratta. Il bilancio della competenza quest'anno è quasi pari al bilancio della cassa così come è stato presentato. Tutte e due le cifre scritte, entrata e spesa, cassa e competenza, hanno la stessa durezza legislativa, sono tutte e due vincoli giuridici non superabili se non attraverso variazioni legislative di bilancio. Tutte le operazioni (piccoli trucchi, accorgimenti vari come l'articolo 37 che è nella legge finanziaria, slittamenti vari, il far finta che 17.000 miliardi dei fondi globali dello scorso anno, non previsti nella cassa, non vengano a ricadere sull'esercizio, slittamenti per mancati pagamenti di fine anno, somme che riemergono per l'articolo 12 della legge n. 468 e via scorrendo, che fanno migliaia di miliardi) si fa finta che non esistano. In realtà esiste un *deficit* sommerso che sicuramente piomberà sulla cassa, ma nessuno dice che esiste.

Crescono, in questa maniera, i residui passivi. Normalmente nell'arco degli ultimi cinque anni il bilancio di competenza si è attuato grosso modo in misura del 75-80 per cento del previsto. Esiste quindi grosso modo un 25 per cento di residui passivi, i quali, a loro volta, si realizzano nell'anno successivo per circa il 10 per cento. Per quest'anno, sono iscritti nel bilancio di previsione non ricordo se 15.000 o 18.000 miliardi di residui; il Ministro ha annunciato

che in realtà sono diventati 45-50.000 miliardi di residui. Poi ci sono le previsioni di competenza di cui ci ha detto l'onorevole Ministro. In Commissione ci ha fatto anche un conto più preciso arrivando a un totale di 90.000 miliardi.

Che cosa succederà quando questi 90.000 miliardi premeranno sulla competenza? Scrive un autorevole dirigente del suo Ministero che i residui, avendo esaurito una parte delle procedure, hanno maggiore possibilità e facilità di essere realizzati nel corso dell'esercizio, e questo è logico. Ma, se la somma dei residui e di tutte le altre sopravvenienze che abbiamo detto supera la spesa prevista per l'esercizio in corso (parliamo soprattutto di quella di investimenti, perchè la spesa corrente obbedisce a una sua logica), mi domando: quale parte mai del bilancio dell'anno in corso verrà attuata? Se i residui e le sopravvenienze, i 90.000 miliardi, camminano più veloci della competenza, la conclusione è ovvia: il bilancio del 1981 che dovremo ancora approvare non sarà realizzato, tranne che per la parte di spesa corrente.

Se non ho capito male, onorevole Ministro, nella sua relazione di stasera lei ha adombrato qualcosa che assomiglia alla messa in funzione di un frigorifero, ad una specie di congelamento dei residui. Ma di quali residui? Questo è il vero problema. Come Parlamento, io credo, noi non abbiamo autorizzato il Governo a gestire un bilancio fittizio: noi abbiamo autorizzato il Governo a gestire un bilancio effettivo apponendo dei vincoli giuridici. La sostanza è che, introducendo il bilancio di cassa, abbiamo autorizzato anche a gestire un bilancio reale e di questa gestione deve rispondere al Parlamento che non può essere espropriato dei suoi poteri. Si vorrebbe trovare una soluzione per cui lo sbarramento legislativo di cassa preveda l'utilizzo di una parte dei residui, di una parte della competenza. Quale parte? Il Governo deve dirlo, lo deve motivare, deve essere esplicitamente autorizzato dal Parlamento altrimenti si ripeterà quello che sta già accadendo per la tesoreria, che è altro problema che io desidero che venga immediatamente messo al-

l'ordine del giorno perchè anche qui lei ci deve dare una compiuta spiegazione. Se è vero che il bilancio di cassa deve esprimere in termini reali le erogazioni deliberate dal Parlamento è anche vero che la tesoreria è parte servente di un processo che trae sempre dal Parlamento la sua autorità e quindi il nostro controllo deve essere esercitato anche sui flussi di tesoreria. Altrimenti, onorevole Ministro, ci troveremo di fronte al fatto che per tanti anni la tesoreria ha pagato un *deficit* delle gestioni previdenziali e poi un ministro molto bravo per certi aspetti e molto simpatico è venuto peraltro a dirci che una certa posta di fondo globale era soltanto una partita di giro della tesoreria, che non avrebbe portato a nessun disavanzo del bilancio dello Stato, e quella somma fu poi utilizzata come una risorsa reale, e si aumentò il disavanzo e si fece quindi cosa non lecita.

Onorevole Ministro, noi siamo d'accordo che di fronte ad una situazione di crisi pericolosa della finanza pubblica bisogna agire con fermezza, bisogna valutare le cose che possono essere fatte, dire in questo momento i no e i sì che sono giusti per la collettività, ma il Parlamento deve essere informato, deve assumersi la sua responsabilità. Questo lo dico anche perchè vorrei che ad un certo punto si risolvesse una questione che qualche volta crea delle situazioni di evidente imbarazzo.

E mi rivolgo all'onorevole Presidente, avvocato esimio; se io volessi sapere che cosa ha deciso il pretore di Roccacannuccia in merito al furto delle mele del 1827 premendo due tasti dalla Cassazione riuscirei a sapere quanto la dottrina ha studiato di questa materia. Ma se il Parlamento desidera sapere se il capitolo 2000 della tabella n. 1 che prevede 304 miliardi di entrate esiste o è una invenzione del ministro Andreatta, ebbene non è ancora riuscito a saperlo con certezza. Se noi vogliamo sapere quali sono le disponibilità concrete della tesoreria in questo momento nessuno è in grado di dirlo; sono mesi, anni che si parla di avere anche qui in Senato dei terminali collegati al sistema informativo della ragioneria generale, di avere dei supporti per il Parla-

mento; tutti dicono di sì, tutti fanno le riverenze ma nessuno fa nulla. Questa è una maniera per impedire concretamente il controllo della finanza pubblica.

Vorrei aggiungere un'altra cosa, onorevole Ministro: si presentano i bilanci, si dice, a fine settembre. Una volta sono andato nella segreteria del Senato; avevo letto sul giornale che il Ministro aveva presentato il bilancio e mi sono detto: voglio essere diligente una volta tanto e vado a prendere il bilancio; ho trovato una copertina; forse non c'erano neanche i totali. Per avere quel documento ho dovuto aspettare tre mesi.

Il Parlamento dovrebbe poi discutere dei bilanci di cui viene a conoscenza tre mesi dopo che sono stati presentati con un Governo che per ragioni ovviamente politiche critica il Parlamento perchè non fa in tempo, non fa in fretta, non guarda le cifre.

M E R Z A R I O . In sedute notturne come quella di questa sera.

B O L L I N I . In realtà si vorrebbe soltanto fare in modo che il Parlamento non guardasse nulla, mettesse soltanto gli spolverini. Ma in questa maniera è chiaro che non ci sarà mai una collaborazione convinta delle forze politiche alle misure di risanamento della finanza pubblica e alla loro attuazione. Siamo in un momento di crisi e di difficoltà; ma la crisi non esime dal rispettare gli obblighi di legge e dalla presentazione di corretti documenti della contabilità pubblica. A noi dispiace vedere che nell'altro ramo del Parlamento e su certi giornali e riviste l'idea del bilancio a legislazione invariata, scelta per consentire una discussione sulla legge finanziaria in maniera più pulita, viene criticata da tutti. Lei sa onorevole Ministro perchè la criticano, lo sa perchè nessuno l'approva? Perchè il bilancio presentato non è un bilancio a legislazione invariata, è un pastrocchio, è un qualche cosa messo su per risolvere le difficoltà tecnico-finanziarie o per assecondare certi ministri. È evidente che se ogni proposta viene alterata per il prevalere di espedienti le difficoltà della finanza pubblica cresceranno, distruggendo gli stessi

strumenti creati per meglio governare la politica di bilancio. In Commissione è stato detto che se le cose vanno come sono andate finora è meglio tornare all'antico, perchè è inutile introdurre innovazioni che non vengono applicate o che vengono adoperate come pretesto per ritardi e per riversare sul Parlamento una valanga di critiche.

Se non si vuole il ritorno all'antico le soluzioni sono due. Nella gestione di questo bilancio bisogna innanzitutto cambiare registro e nella preparazione del bilancio 1981-1982 bisogna applicare rigorosamente la legge. Se la legge non va bisogna trovare il tempo di modificarla e se bastano invece norme regolamentari le si facciano; se si vuole discutere, siamo pronti. L'importante è che le norme in vigore vengano rispettate.

Un ultimo esempio: in Commissione la maggioranza ha respinto tutti gli emendamenti, anche se molto cortesemente. Dovrebbe dunque rimanere stabilito che le quote per leggi pluriennali vanno fissate solo in termini di competenza e non di cassa e quali saranno le conseguenze? È interessante sapere chi definirà tale quota in termini di cassa. Lo farà il ragioniere dello Stato, però non è stato consentito al Parlamento di approvarla e quindi non potrà valere come limite e vincolo giuridico. Ecco perchè si dice che le quote delle spese pluriennali devono essere fissate anche per cassa e non solo per competenza se non si vuole fare un dispetto al Ministro del tesoro. Quando diciamo che il ricorso al mercato deve essere invalicabile e deve essere fissato sia in termini di cassa che di competenza non lo diciamo per far dispiacere al Ministro del tesoro, ma perchè deve essere applicata una norma che stia a garanzia della finanza pubblica.

La mia parte, onorevole Ministro, presenterà degli emendamenti e, siccome sono stati respinti anche quelli che correggevano errori materiali, probabilmente verranno respinti anche questi, anche se in Commissione lei ha detto due volte che era giusto che il Senato facesse la sua parte, ma la maggioranza era evidentemente di opinione contraria. Vorrei dire tuttavia che questa situazione crea un elemento di imbarazzo perchè

ci sono correzioni che vanno obiettivamente apportate, ma che per ragioni di tempo, si dice, verranno bocciate. Non credo che alle proposte che presenteremo si potrà dare una risposta come quella da voi formulata in passato. Ho già sentito analoghe osservazioni quando si è parlato per l'appunto dell'aumento delle pensioni, ovvero di un problema non riguardante direttamente la manovra finanziaria e quindi da non inserire nella legge finanziaria. Se confermerete il vostro atteggiamento il Governo riaffermerebbe il diritto per sé e per la sola maggioranza di introdurre determinate norme nella legge finanziaria. Sotto il profilo specifico la proposta che ripresenteremo sulle pensioni, come su altre questioni, secondo noi è da ritenersi coerente con una manovra da adottarsi attraverso leggi finanziarie.

A conferma di ciò vorrei citare un precedente. Il senatore Morlino era allora ministro del bilancio, mentre Pandolfi lo era al tesoro, poi il Governo cambiò e Morlino fu confermato al bilancio e Stammati andò al tesoro. Nella prima delle relazioni previsionali e programmatiche si diceva che l'aumento delle pensioni sarebbe stato poco meno che un disastro, mentre nella seconda si diceva che tale aumento aveva concorso positivamente ad allargare la domanda interna e si aggiungeva che se tali trasferimenti hanno contribuito ad amplificare il disavanzo tuttavia hanno rappresentato uno degli elementi di sostegno alla congiuntura dell'anno 1978. Capisco — lei lo insegna — che in economia certe misure hanno una loro validità solo se rapportate alle situazioni, tempi e modi con cui si realizzano, ma appunto per questo la nostra parte intende presentare alcuni emendamenti. Sono emendamenti che spero la maggioranza accolga, comunque noi li sosterranno lo stesso senza che per questo si possa trovare alcunchè di contraddittorio con il nostro atteggiamento di assoluto rigore, di lotta strenua contro l'inflazione, tenendo conto che l'inflazione colpisce soprattutto i più indifesi e coloro che meno hanno. Al Partito comunista si potrà chiedere di essere intransigenti contro l'inflazione, di essere rigorosi nella difesa della finanza pubblica,

ma non di essere ingiusti nei confronti di coloro che soffrono.

Il dovere di tutelare chi soffre è un dovere che nasce dall'esigenza di difendere anche il consenso intorno alle istituzioni, di dare quindi la possibilità di avere non soltanto strumenti tecnici ma strumenti politici concreti per difendere la nostra Repubblica dall'inflazione. In un momento in cui c'è un attacco violentissimo contro l'economia del paese, che può portare a tragiche conseguenze, non voglio trarre conclusioni nè pormi un po' accademicamente le domande: è questo Governo in grado di governare in un momento del genere? Ha il consenso sufficiente nel paese? Ha la volontà di applicare una politica giusta? Non lo so: il Governo si ponga questi quesiti, si interroghi perchè in questo momento il paese preoccupato guarda a tutte le forze politiche e chiede a loro senso di responsabilità.

Il Partito comunista cercherà di comportarsi anche nella presente contingenza economica e politica con senso di responsabilità perchè prima degli interessi del partito stanno gli interessi del paese. (*Vivissimi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

MALAGODI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, confesso che nel prendere la parola in questo dibattito mi sento un po' imbarazzato perchè sono costretto a domandarmi prima di tutto che cosa stiamo discutendo. Stiamo infatti di fronte ad una legge finanziaria che dovrebbe avere ormai non si sa più bene quale funzione nei riguardi del bilancio, e che comunque è superata dagli avvenimenti. Lo ha detto un momento fa il collega senatore Bollini ed è verissimo. Questa legge finanziaria e il bilancio di cui essa è, diciamo così, l'introduzione, sono ormai completamente superati dai provvedimenti presi domenica e dagli altri di cui ci hanno parlato in prospettiva il ministro La Malfa e soprattutto il ministro Andreatta.

Mi risparmio quindi di parlare della legge finanziaria. Del resto, se l'anno scorso fu definita una legge *omnibus* (ed era veramente come un vecchio *omnibus* carico di persone all'ora di punta), quest'anno è invece una legge, un *omnibus* quasi vuoto e privo di significato, come privo di significato è il bilancio. A parte le variazioni che hanno avuto luogo, non credo che avrei potuto in ogni caso dire molto, ma a questo punto non posso dire niente.

Ci sono alcune critiche permanenti che si possono muovere al modo in cui ci vengono presentate la legge finanziaria e la legge di bilancio. Queste critiche sono state svolte con ampiezza e profondità poco fa dal collega senatore Bollini e quindi non starò a ripeterle. Vorrei soltanto aggiungere una cosa che devo aver già detto almeno due volte in Senato pur essendo qui da poco tempo e cioè che noi discutiamo costantemente i documenti centrali della nostra politica economica e finanziaria prescindendo completamente dalla situazione della Comunità di cui l'Italia fa parte. Qualche volta esagerando si dice che noi siamo una regione della Comunità. Non è vero o almeno non è ancora vero, ma certo siamo ormai legati ad essa in molti modi a cominciare dal fatto che siamo un grande mercato comune. Eppure noi discutiamo regolarmente i documenti relativi alla situazione della Comunità con un anno di ritardo e del tutto sganciati da ogni rapporto con i documenti relativi alla situazione italiana. La relazione sulla Comunità e la relazione previsionale per l'Italia sono affatto indipendenti, diciamo così, l'una dall'altra, ignoranti — diciamo la parola più esatta — l'una dell'altra.

E questo si aggrava se noi pensiamo che la Comunità è oggi il maggiore centro commerciale del mondo, uno dei maggiori centri economici e comunque il maggior centro commerciale, e che quindi in verità considerare la situazione della Comunità dovrebbe significare considerare anche la situazione del mondo. Noi siamo — siamo fieri di dirlo anche nei momenti peggiori — mi pare uno dei dieci primi paesi industriali del mondo, veniamo convocati ai vertici a sette,

siamo autorevoli o almeno crediamo di esserlo.

Ebbene, ancora una volta, noi discutiamo qui degli affari nostri ed anche di quelli della Comunità in quel modo un po' strano in cui ne discutiamo, senza nessun riferimento alla situazione generale con cui siamo strettamente legati: la situazione giapponese, la situazione brasiliana, la situazione sovietica hanno un'importanza notevolissima per la situazione della Comunità e dell'Italia; e questo noi lo ignoriamo nei nostri dibattiti.

Io credo che il ministro Andreatta, in veste di professore, boccerebbe agli esami un ragazzo che non sapesse rispondere ad alcune domande su questa connessione. Questa, ripeto, è una critica di carattere generale che non voglio per ora sviluppare.

Aggiungo che devo rinunciare anche ad un altro tema, quello del rammarico per le cose non fatte.

Non c'è nulla di più antipatico, si dice, del « ve l'avevo detto ». Ma pure, qualche volta, in politica si è obbligati a farlo per la chiarezza delle reciproche posizioni.

Io non so se alla Presidenza del Consiglio, alla Banca d'Italia, al Ministero del tesoro ci sia un archivio speciale per i pareri dei Gruppi parlamentari e dei partiti sulla situazione economica. Certo, se c'è, un palchetto è occupato dai documenti del Partito liberale, consegnati nel corso degli ultimi non so quanti anni — molti anni — e che sono di un'impressionante monotonia. Ogni volta che ne vedo uno nuovo — e ne discutiamo fra noi — mi faccio dare quello precedente che so essere molto simile a quello precedente ancora e trovo quanto quello nuovo sia simile a quello precedente perchè la situazione ci è stata chiara ormai da molti anni, chiara nelle sue difficoltà, chiara nei suoi sbocchi inevitabili se non si prendevano certe misure.

Tre anni fa circa l'allora ministro del tesoro Pandolfi, ora ministro dell'industria, redasse un certo documento e a quel documento aggiunse un certo programma, un certo piano. Il Governo di cui faceva parte cadde proprio il giorno in cui in quest'Aula si doveva cominciare la discussione di quel

piano. Certo il documento era estremamente interessante. Somigliava in modo impressionante sia nella sua struttura intellettuale, sia nelle raccomandazioni che in esso erano implicite ed esplicite a quello che oggi ci ha detto il ministro La Malfa e soprattutto il ministro Andreatta.

Quindi non è che non ci siano stati nel Governo italiano uomini di Governo — oltre ai tecnici del Tesoro e della Banca d'Italia o del Ministero della programmazione — oltre ai giornalisti illustri o a qualche parlamentare specializzato che non sapessero dove si stava andando. Come lo sapevamo noi, lo sapevano anche meglio tanti altri. Non credo per esempio che il discorso che il senatore Bollini ha fatto questa sera non avrebbe potuto farlo l'anno scorso o due, tre o quattro anni prima, forse con minore incisività perchè la situazione naturalmente si è andata aggravando e non si è fatto nulla per impedirlo.

Per quanto riguarda quest'ultimo periodo, noi liberali abbiamo votato con una astensione positiva, se così posso dire; abbiamo dato un voto mezzo a favore del Governo Forlani sulla base di un discorso di presentazione del Presidente del Consiglio che, dal punto di vista dei problemi che oggi ci occupano, era interessante, aveva spunti di novità, aveva una sua architettura. Poi abbiamo dovuto constatare che il Governo, appena insediato e appena messo in moto, cominciava a fare il contrario: si cominciava di nuovo con la musica dei grandi provvedimenti che si dovevano prendere e non si prendevano, con i grandi titoli dei giornali sui grandi progetti e con le leggi e leggine di spesa corrente che una dopo l'altra minavano la già pericolosa situazione della cassa, della moneta, della bilancia dei pagamenti. Abbiamo constatato un *motus* — così dice il vecchio adagio — *in fine velocior*; non so se sia in fine di questo Governo o in fine della cattiva politica di questo Governo. Come cittadino italiano mi auguro piuttosto questa seconda interpretazione. Comunque è stato un *motus in fine velocior* nel corso di queste ultime settimane, neanche mesi. Ci siamo mai domandati come mai i 37.000 miliardi invalicabili

di cui il ministro La Malfa ed il ministro Andreatta parlavano con tutti, siano diventati, si dice, 44, ma qualcuno dice 46 e qualcuno 50? Non so quanti siano, questo è il paese del sommerso, e l'esperienza ci mostra che la cosa più sommersa sono di solito i debiti e le spese che ad un certo momento emergono brutalmente davanti alla prua del naviglio dello Stato, e poi succede quello che succede. Come è successo? Perchè si è votato questo e quell'altro. È vero che il Parlamento ha votato, ma è anche vero che molto spesso il Governo ha proposto e che comunque il Governo non si è opposto. I 5.000 miliardi che il ministro Andreatta sta cercando di racimolare con tanta fatica, per cui secondo i giornali ha nominato ben sei diversi gruppi di lavoro — che non invidio — sono quelli che abbiamo votato come Parlamento, Camera e Senato, nel corso delle ultime settimane. Ed è forse strano che la lira, che bene o male andava avanti fino a poche settimane fa, abbia cominciato a flettere e sia arrivata negli ultimi giorni, prima del Consiglio dei ministri di domenica, in condizioni — ci si dice — veramente drammatiche, parallelamente a quello sfondamento del fronte della moneta interna (perchè moneta interna e moneta esterna non sono due monete, ma sono la stessa moneta)?

Credo che il Ministro conosca una pubblicazione inglese, la rivista delle valute, che è una rivistina, ma ha il merito — dal punto di vista di chi la scrive e di chi la pubblica — di essere letta dalla gran maggioranza dei direttori di banca d'Europa e del mondo. Dieci giorni fa è uscito un articolo sull'Italia, in cui l'aggettivo più amabile era quello di disordinati e il peggiore era quello di vigliacchi, la previsione più amabile era che la lira non tenesse e la peggiore era che il generale Pinochet o il colonnello Tejero fossero alle porte di Montecitorio e di Palazzo Madama! Queste cose erano dette apertamente, con cifre e dati che purtroppo erano quelli della Banca d'Italia, quelli del Tesoro, quelli dell'ISCO, quelli pubblici che tutti conoscono.

Siamo arrivati quindi in questa situazione in gran parte perchè siamo stati — ed uso

il « noi » deliberatamente, perchè questa è una situazione che ci coinvolge tutti — colpevoli di irresponsabilità, di debolezza, di demagogia politica, di insufficiente critica, per tutte le cose che poi nei discorsi tutti condanniamo. Dico tali cose non per rammaricarmi inutilmente ma semplicemente per vedere in breve come siamo arrivati a questa situazione e come possiamo uscirne, evitando prima di tutto che essa si riproduca a breve scadenza e poi cercando di risalire gradatamente la china.

Ascoltando i ministri, mi veniva in mente la frase di un collega ed amico, oggi membro di questa Assemblea, che appartiene alla Democrazia cristiana, e che ha ricoperto cariche molto importanti di partito e di Governo. Anni fa mi diceva: se non avremo la metà di un piede al di là dell'orlo del precipizio, non ci tireremo indietro. Voglio augurarmi che la Democrazia cristiana, che è numericamente il maggior partito della nostra Repubblica, sia conscia del fatto che oggi abbiamo più di metà del piede al di là di quell'orlo e che se ci andiamo dentro ci cade anche la Democrazia cristiana, nonostante la sua straordinaria capacità di incassare i colpi più duri e di resistervi. Vorrei augurarmi la stessa cosa con riguardo ad altre forze politiche, compresa la nostra, così piccola ma che sente fortemente le sue responsabilità, e nei riguardi delle forze sociali, siano esse imprenditoriali siano esse sindacali, le quali sembrano inconsce della situazione.

Quando leggo che l'onorevole Andreotti, le cui posizioni politiche degli ultimi anni sono ben note e non sono certamente contrarie ad una collaborazione con tutta la sinistra, ha detto a Firenze, commemorando l'onorevole Cappugi, che i sindacati hanno non solo dimenticato ma rovesciato la linea dell'Eur (linea che, incidentalmente, non è stata mai applicata, ma che aveva comunque il vantaggio di esistere come idea platonica e che ora è stata rinnegata anche come tale), quando leggo queste dichiarazioni, dicevo, da un uomo così prudente ed accorto come l'onorevole Andreotti mi viene freddo. Vuol dire che forse veramente qualcuno ha cominciato ad accorgersi di

quel mezzo piede, ma qualcun altro ancora non se ne accorge.

Linee di un piano: il ministro della programmazione economica, onorevole La Malfa, ha preparato un piano che abbiamo avuto il piacere di sentire esporre da lui, noi ed altri, nel corso delle ultime settimane. Abbiamo anche sentito raccontare che in quel piano c'era una certa tabella di compatibilità che poi è stata tolta perchè qualcun altro nel Governo o nel mondo tecnico bancario riteneva che quelle compatibilità fossero incompatibili. Non sappiamo se si tratti di pettegolezzi oppure se sia la verità. Certo abbiamo constatato che in quel piano c'erano molte buone intenzioni, ma poche precisazioni sul modo di realizzarle.

L'unica grossa proposta, del resto, era stata fatta anche da noi parecchio tempo prima, in condizioni diverse e per una cifra assai minore. Mi riferisco al grande prestito estero di 25 miliardi di dollari, proposta che ci lascia oggi alquanto perplessi, sia dal punto di vista della sua realizzabilità nelle condizioni attuali, sia dal punto di vista delle ripercussioni che potrebbe avere, se attuato, sulla situazione italiana, a meno che non si prendessero contemporaneamente alcune misure per neutralizzarne i possibili effetti negativi.

C'è infatti un concetto sul quale mi pare opportuno discutere e sul quale manifesto la mia perplessità: è opinione diffusa che se uno spende per investimenti, questo è automaticamente antinflazionistico, mentre se uno spende per spese correnti, questo è automaticamente inflazionistico. Non è vero: ci sono delle spese correnti che, se rimangono entro un determinato limite, non sono inflazionistiche; alimentano, per esempio, la produzione, che è il grande rimedio reale all'inflazione, con l'offerta di beni reali di fronte alla domanda monetaria. Al contrario, ci sono delle spese per investimenti, anche eccellenti, ma che avranno un effetto antinflazionistico solo tra 5 o 10 anni, quando gli impianti entreranno in funzione e che mentre vengono fatte sono altrettanto e più inflazionistiche che non certe spese di carattere corrente. Questo concetto deve essere tenuto ben fermo. Quando si calcola quello

che l'organismo può sopportare, per esempio, di disavanzo, non è che se il disavanzo cresce al di là di un certo limite per spese di investimento va bene comunque; non va bene affatto; va tanto poco bene, nell'immediato, come se crescesse oltre misura per effetto di spese correnti.

Leggevo l'altro giorno (non ho visto il testo completo, ma una sintesi giornalistica) un discorso dell'onorevole Berlinguer, nel quale egli affermava che bisogna prima di tutto fare il conto di ciò che occorre fare, poi il conto delle risorse che si hanno, poi il conto di come si commisurano risorse e necessità e poi il conto di come si spende. Mi sembra che questi fossero i concetti fondamentali. Devo dire che il mio animo fondamentalmente contadino ha gioito di fronte a questa enunciazione, pur riservandomi di conoscerne i contenuti e con un'ulteriore riserva, che essa si applica, ripeto, anche alle spese per investimento e non solo alle spese correnti.

Quindi il piano ha bisogno di essere esaminato attentamente. Certo esso ha un pregio: quello di rappresentare uno sforzo per dare coerenza all'azione globale del Governo. Quando dico azione globale vado al di là dell'azione strettamente monetaria e finanziaria o anche strettamente economica, perchè se il piano ha un significato deve investire tutti i punti critici della situazione, che necessariamente sono, in un certo momento, economici e politici al tempo stesso (basta pensare al problema dell'energia).

Da questo punto di vista il piano ci dice che la situazione non si risana solo con delle misure negative, ma con un giusto dosaggio di misure di freno e di misure di stimolo e ciò corrisponde ad una nostra antica e permanente impostazione.

Devo dire subito (a quest'ora tarda mi permetto questa piccola divagazione) che noi non siamo d'accordo con il tipo di monetarismo che sta cercando di applicare, per esempio, in Inghilterra, la signora Thatcher, pur navigando su un fiume di petrolio del Mare del Nord che noi non abbiamo (se il ministro Andreotti avesse l'equivalente dall'Adriatico chissà quali follie farebbe, se si pensa a quelle che ha già fatto, forse suo

malgrado, nel corso delle ultime settimane senza averlo). Ma questo monetarismo che consiste nel dire « ti faccio molto male oggi perchè sai che da questo male dovrebbe venire un bene e quindi già oggi ti senti meglio » è un tipo di politica che mi lascia alquanto perplesso. Vedo segni di parziale disapprovazione da parte del senatore Colajanni ...

C O L A J A N N I . Di parziale approvazione; la prossima volta la manifesteremo più apertamente, senatore Malagodi.

M A L A G O D I . Consideravo la bottiglia mezza vuota, mentre era mezza piena; questo mi fa piacere. Ora il vantaggio del piano è anche quello di dare maggiore significato a quanto ci ha detto l'onorevole La Malfa, ma poi più estesamente il ministro Andreatta, cioè che le misure prese domenica di per sè sole sono un rimedio urgente, una fasciatura ad una grossa ferita, ma non la cura di questa ferita e tanto meno dell'organismo che deve essere messo in condizioni di resistere a quella ferita, di compensare la perdita di sangue eccetera.

Vado più in là: dico che quelle misure, se sono lasciate sole, rischiano di essere misure negative. La reazione che si è manifestata da parte dei sindacati da un lato e degli imprenditori dall'altro è una reazione umana, di interessi minacciati nel momento (perchè anche il ragionamento della signora Thatcher un piccolo pezzetto di verità ce l'ha), però sono anche vere quelle reazioni quando dicono: beh, questo non basta, non basta che tu mi fai pagare i soldi in banca il 25 per cento, non basta che tu mi minacci di rivedere la scala mobile, per rimettere tutto a posto; soprattutto non basta che mi faccia pagare i soldi il 25 per cento, perchè la scala mobile rimane una minaccia e l'altra è una realtà che ci troveremmo tutti noi poveri debitori nell'estratto conto alla fine del mese.

Il ministro Andreatta ci ha parlato delle cose che si dovranno fare. Io mi ero fatto un appunto dove avevo messo le cose che si dovrebbero fare, ma voglio dare atto al Ministro che non ha detto « si dovrebbero »,

ma ha detto « si dovranno », e forse questo è psicologicamente, già importante. Almeno lo spero. Ma il problema è: si faranno sul serio e presto? Il problema è: queste cose non erano già state proposte prima di venerdì? Non sono state in parte bocciate fra venerdì e domenica? Non sono state in parte emaculate fra venerdì e domenica? Su questo se ne dicono tante qui a Roma, ma il sospetto che ci sia una parte di verità in questi miei sospetti non credo che sia infondato. E comunque, quelle cose che il Ministro ci ha detto, sono sufficienti?

Prendo quella che fa più effetto: i 5.000 miliardi di riduzione di spesa. Prima di tutto: bastano 5.000 miliardi anche nell'immediato? Parrebbero non bastare neppure a compensare i guai che abbiamo combinato nel corso delle ultime settimane. Ma poi: non c'è altro? Parlavo prima di spese, di debiti sommersi. L'aumento del tasso di sconto rincara il costo del debito pubblico: sono maggiori interessi che a fine mese, a fine trimestre il tesoro dovrà pagare; quindi una parte di quelle economie è già mangiata dagli interessi maggiori del debito pubblico. Per l'INPS, con quello che si è previsto, viene contenuta un po' l'esplosione dello stadio 1980, ma dell'esplosione 1981, dell'esplosione 1982, dell'esplosione 1983, che cosa ne è? Non ne sappiamo nulla. E così via per il resto. E poi: quando si faranno queste cose? Come si faranno?

Ho l'impressione che siano abbastanza problematiche le liste di queste cose: e sono problematiche tanto più in quanto, come accennavo, sono delle cose incomplete. Credo che il Ministro non me ne vorrà se lo dico e se lo ripeto. Certo, nel discorso dei due ministri c'è, nelle linee fondamentali, la prova del possesso intellettuale del problema, se così posso esprimermi. Ma basta questo possesso intellettuale? C'è quel triste precedente del piano Pandolfi. Facciamo pure gli scongiuri, tocchiamo il vecchio legno di questi banchi: speriamo che basti.

Comunque vediamo un momento quello che a noi sembra che dovrebbe essere fatto: così, grossissimo modo, ci sembra ci sia un problema di livello della spesa corrente non solo a breve scadenza ma anche a scadenza

più lunga; c'è un problema di produttività del lavoro; c'è un problema di indicizzazione; c'è un problema di volume del lavoro pubblico; c'è una serie di ostacoli allo sviluppo di settori fondamentali; c'è il problema dell'energia; c'è il problema della quota di credito interno che può essere riservata alla produzione, non dico ai privati, dico alla produzione, comprese anche le aziende di proprietà parziale o totale dello Stato.

Di tutte queste cose alcune sono state accennate, altre no, di esse non ci è stato detto nulla. Come nulla ci è stato detto circa i rapporti fra quello che noi abbiamo bisogno di fare, dobbiamo fare, e quello che fanno o non fanno gli altri.

Passo ad un altro punto: il Ministro oggi era ottimista in materia di inflazione; diceva che è di circa il 20 per cento e in prospettiva del 15 per cento. Io devo dire che vedendo le cifre degli ultimi due mesi e pregando un collega che ha una di quelle piccole calcolatrici elettroniche che oggi si comprano per poco, veniva fuori una proiezione, capisco grossolana, ma dell'ordine del 24 per cento. Francamente, come possa venire fuori da questo dato una riduzione fino al 15 per cento non lo so; può darsi che sia uno dei tanti casi in cui il Ministro ha dei dati che noi non abbiamo.

Mi sia pur permesso dire che però due settori mi sembrano degni di particolare attenzione: uno è quello dell'energia, dove non bisogna fermarsi al fatto che si è potuto varare un sito con grande solennità, come se fosse un avvenimento eccezionale, come se fosse la prima pietra di una nuova cattedrale; qui ci vuole ben altro che un sito e i Ministri competenti lo sanno. L'altro punto è quello dell'edilizia: le proposte del ministro Nicolazzi mi è sembrato che siano nella direzione giusta, ma mi pare che siano già state dimenticate e non se ne è parlato più. Il Ministro mi fa cenno di no: ne sono lieto, però non ne ho trovato traccia salvo che in questo cenno del capo, signor Ministro, e vorrei saperne qualcosa di più. Devo ricordare qui di avere detto a un Presidente del Consiglio alla fine del 1973, che mi chiedeva cortesemente un parere sulla situazione economica, che la cosa urgente da fare era di mettere in

moto l'edilizia; sono passati da allora sette anni e finora l'edilizia ha continuato a rallentare anziché accelerare. Guardi, signor Ministro, che questo è un problema anche di ordine pubblico. Lei non ignora certo quello che sta avvenendo a Berlino in questo momento, quello che sta avvenendo a Norimberga. Lei sa benissimo o dovrebbe sapere che a Milano c'è una situazione che sotto la superficie è tutt'altro che tranquilla da questo punto di vista. Il problema che nasce dal non dare agli italiani le case che gli si potrebbero dare con beneficio di tutti, per una impuntatura teorica su delle leggi sbagliate, che per 20 volte si è dimostrato che sono sbagliate e che 20 volte ci si è rifiutati di modificare, è un fatto politico grave che potrebbe innescare qualche cosa di più che non siano i semplici mugugni abituali da parte della pattuglia liberale o di qualcun altro.

E questo mi riporta al punto della volontà politica. Noi abbiamo un organismo economico e sociale, l'organismo Italia, che è drogato con droghe pesanti e ormai da parecchi anni. La malattia si è andata intensificando nel corso — lo ripeto ancora una volta — degli ultimi mesi e delle ultime settimane. Uscirne è sempre doloroso, questo ci dicono i medici. Uscirne è indispensabile perchè se no si muore; un organismo come l'Italia non muore nel senso che ci siano 55 milioni di morti ma può morire la democrazia nel nostro paese; possono morire le condizioni che permettono al nostro paese di essere parte del mondo libero; possono morire le condizioni che permettono al nostro paese di essere una delle dieci potenze industriali del mondo. La guarigione quindi è dolorosa, sarà comunque lenta e faticosa e lunga. Di questo non ho sentito, devo dirlo onestamente, il segno in quello che ci è stato detto, sia nei comunicati del Consiglio dei ministri, sia nei discorsi dei ministri, sia nell'intervista che l'onorevole Forlani ha accordato ai giornalisti dopo il *summit* dei Presidenti del Consiglio e Capi di Stato a Maastricht in Olanda.

Non ho sentito questa nota che pure è essenziale, perchè se vogliamo vincere le istintive, fisiologiche resistenze delle categorie che hanno già cominciato a protestare,

dobbiamo mobilitare l'opinione pubblica e spiegare qual è la situazione nostra e altrui, comparando la nostra situazione con quella degli altri paesi, dobbiamo dare la prova di avere una seria volontà di affrontare i problemi sotto tutti i punti di vista. A proposito per esempio delle remunerazioni del personale pubblico, che non sa che nel suo seno ci sono eccellenti servitori dello Stato che si sentono mal pagati ed umiliati perchè perduti in una marea di gente assunta solo per clientelismo? Bisogna saperle queste cose che non si possono correggere in un giorno, ma forse ci vorrà una mezza generazione: in tanto però si potrebbe e dovrebbe cominciare, ma non ve n'è segno.

Onorevole Ministro, per quanto non sia di sua competenza burocratica, voglio segnalarle a proposito di opinione pubblica, e anche parlamentare, il caso di una interpellanza presentata da noi qui in Senato elencando tutti gli impegni che il Governo ha preso di indagare e riferire sui molti problemi, senza che una volta sola esso abbia mantenuto fede a tali impegni. Vi è una lunga serie di casi che riguarda un po' tutti i Ministeri, da quello della difesa a quello dell'interno, a quello delle finanze ed anche alla Presidenza del Consiglio per quello che riguarda le segreterie e i gabinetti dei ministri. Non una volta però ci è stato risposto. Inoltre c'è un'altra nostra interrogazione con richiesta di risposta scritta, presentata mesi fa, ripresentata e che ripresenteremo perchè il Ministro dell'agricoltura ha dichiarato candidamente, l'altro giorno, di non averla letta e di non essere in grado di rispondere circa le somme che nelle nostre attuali condizioni ci diamo il lusso di non utilizzare, benchè la Comunità europea le abbia già messe a nostra disposizione. Si tratta in cifra tonda di 1.500 miliardi e lo sanno tutti fuori d'Italia, ma noi non lo sappiamo. Quando poi domandiamo al Governo una risposta al riguardo — la risposta era richiesta scritta nella speranza di riceverla con una certa sollecitudine — dopo cinque mesi riceviamo una risposta firmata da un sottosegretario degli esteri in cui si afferma che qualcosa c'è, che però forse è di un importo di grandezza inferiore a quanto abbiamo indicato,

che comunque non si sa in quale forma sia ripartita e che non si sa come rimediare. E ciò benchè siano state nominate tre commissioni, una di ministri, una di direttori generali e una di esperti per indagare sulla materia, già nell'autunno del 1978 ovvero due anni e mezzo fa. A quanto pare però in tutto questo tempo le tre commissioni non sono riuscite a dirci nulla.

Con quale faccia dunque andiamo a parlare di sacrifici al mondo agricolo quando questo può obiettare che intanto dovremmo fare qualcosa per procurare questi 1.500 miliardi che riguardano in larga misura il comparto agricolo? Ci sono purtroppo infinite storie di questo genere. E perciò bisogna mobilitare l'opinione pubblica dando la sensazione concreta che il Governo è consapevole delle sue responsabilità, ma non in senso burocratico. Se le riserve della Banca d'Italia sono in pericolo, non basta aumentare il tasso di **sconto e dare una stretta** forsennata, nominare vari gruppi di lavoro e poi non far niente. Così è come le cose sono andate fino adesso. Voglio augurarmi che ciò non si ripeta, perchè l'urgenza è veramente estrema. Non abbiamo molto tempo, come ben sanno il Ministro e gli organi tecnici del suo Ministero e della Banca d'Italia.

Quello che è stato fatto domenica può tenerci in bilico dal punto di vista valutario per qualche mese a prezzo di un aumento della disoccupazione e di una ulteriore riduzione di produzione, che è già in calo dagli ultimi mesi dell'anno passato, stando alle statistiche ufficiali.

Più di questo da soli i provvedimenti non possono fare e questo è bene ed è male, forse più male che bene.

Perciò, ripeto, vorrei rivedere questa situazione, vorrei che i ministri tornassero al più presto possibile non a dirci che si dovrebbe o si dovranno fare determinate cose, ma a dirci: questo è quello che abbiamo deciso di fare, questo è quello che abbiamo già fatto. Si è tanto abusato dei decreti-legge: questa volta qualche decreto-legge potrebbe essere necessario per dare all'opinione pubblica, al personale dello Stato e in generale a tutta la nazione italiana il senso

veramente dell'urgenza. Ma intanto, come membro di questa Assemblea, vorrei sapere e non so. Conosco un distinto funzionario del Fondo monetario che si occupa delle cose italiane, il signor Witthome, un inglese colto e piacevole. Mi secca che al signor Witthome si dica sulle cose nostre tanto di più di quello che si dice a un senatore della Repubblica. Perché non vengono dette anche a noi le stesse cose? Perché non si agisce prima e non ci si viene a dire poi quello che si è fatto?

Il Ministro anche in questa occasione ci ha detto che si dovrà fare. Se non ho capito male, ha dichiarato che ci sarà una nota di variazione e che in quella occasione e con la presentazione del piano triennale — suppongo adattato, adeguato, riveduto: spero non ci sarà solo la copertina secondo l'episodio che ci raccontava il senatore Bollini — potremo discutere più a fondo. Ma quando? Tra sei mesi? Noi ci faremo diligenti a chiedere che al più presto possibile queste discussioni abbiano luogo, con strumenti parlamentari, come il Regolamento ci consente, ma soprattutto vorremmo fare appello come italiani ai ministri della nostra Repubblica perchè facciano il loro dovere, lo facciano sul serio e obblighino anche i loro colleghi a fare il loro dovere. (*Applausi dal centro-destra e dal centro. Congratulazioni*).

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

R I P A M O N T I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la vicenda parlamentare della discussione e dell'approvazione della legge finanziaria, in applicazione alla legge n. 468, non può non indurci a una profonda riflessione in ordine alla tempestività indispensabile (specie in una situazione come l'attuale dell'economia italiana, che ha portato il Governo ad adottare provvedimenti di controllo del credito prima e successivamente provvedimenti monetari) della manovra di politica economica, che solo con l'approvazione della legge finanziaria si rende attuabile. La prima legge

finanziaria, la n. 343, fu approvata il 21 dicembre 1978, la seconda, la n. 146, il 24 aprile del 1980; l'attuale disegno di legge — mi auguro — verrà approvato domani e, quindi, la legge promulgata nei prossimi giorni, sempre però a sei mesi di distanza dalla presentazione della relazione previsionale e programmatica e dalla presentazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio. Il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio dovrebbe rappresentare un fatto eccezionale e sta diventando invece, un fatto normale nella vita amministrativa del nostro paese, con gli accorgimenti tecnico-amministrativi che hanno caratterizzato le leggi di autorizzazione all'esercizio provvisorio negli anni 1979 e 1980. Soprattutto, nel triennio in esame è mancata la presentazione, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 468, del bilancio pluriennale programmatico. Questa sera ho appreso con estremo interesse che il Ministro del tesoro ha riaffermato la validità del bilancio pluriennale programmatico ai fini della copertura dell'espansione delle spese correnti nel prossimo triennio, impegnandosi a sottoporlo all'esame del Parlamento.

Infatti, proprio dal raffronto tra il bilancio programmatico ed il bilancio a legislazione vigente, si viene ad evidenziare la manovra di politica economica al fine del raggiungimento degli obiettivi voluti, quali quelli indicati nella relazione previsionale e programmatica, di correzione degli squilibri economici interni, che non può basarsi certo sull'inflazione e sulla svalutazione, ma deve ricercarsi in guadagni di produttività ed in maggiori investimenti pubblici, congiuntamente agli obiettivi intermedi, pure rilevanti, già indicati nella relazione previsionale e programmatica, quali il blocco della spesa corrente del settore pubblico allargato, l'aumento degli investimenti produttivi e la invarianza in valore assoluto del fabbisogno effettivo di credito interno del settore pubblico allargato.

Il bilancio pluriennale, tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato, fissa il limite massimo del saldo netto da finanziare per ciascuno degli anni considerati. Detto saldo costituisce sede di ri-

scontro per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese del conto capitale, mentre le maggiori spese di parte corrente devono trovare la copertura nell'aumento delle entrate; credo che l'impegno assunto questa sera dall'onorevole Ministro si collochi nella giusta direzione, cioè di un più rigoroso rispetto dell'articolo 81 della Costituzione per quanto riguarda la copertura delle maggiori spese correnti previste nel triennio. A questo proposito va sottolineata la distinzione, che giustamente ha fatto il senatore Malagodi, sulla natura e sulla selezione delle spese correnti, che non sempre rappresentano un fatto inflazionistico, perchè vi sono spese classificate come spese correnti che riflettono, per esempio, l'apporto dello Stato alla ripresa di capacità competitiva del settore industriale. Abbiamo previsto, a questo scopo, 2.819 miliardi, se non erro, proprio nella tabella A della legge finanziaria di quest'anno. La legge finanziaria fissa il limite di ricorso al mercato che concorre con le entrate alla copertura di tutte le spese iscritte in bilancio. Questo limite viene, come giustamente osservava il collega Bollini, individuato dalla finanziaria in termini di competenza per l'esercizio in corso, mentre dovrebbe essere indicato, a mio avviso — non so se il relatore sia d'accordo con me in questo senso — anche in termini di cassa, con un'oculata previsione delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare senza distinzione di operazioni in conto residui e in conto competenza, secondo le prescrizioni dell'articolo 2, punto 3, della legge 468. Dal saldo netto da finanziare in termini di cassa, tenendo conto degli impegni del settore pubblico allargato, dei prestiti esteri e della manovra di tesoreria, si può e si deve dedurre il limite del ricorso effettivo al mercato interno, indicato nella relazione previsionale e programmatica e stimato per il 1981, secondo le ultime indicazioni offerti in Commissione dal Ministro del tesoro, in 36.000 miliardi.

Questa esigenza di indicare il limite di ricorso effettivo al credito interno è stata affermata nella legge finanziaria 146, all'ar-

ticolo 46: « il Governo della Repubblica è tenuto ad indicare nella relazione previsionale e programmatica la stima del ricorso effettivo al mercato finanziario, previsto per il 1980 nel quadro delle ipotesi di cui all'articolo 4, quinto comma, della legge 468 ». Tale formulazione fu il risultato di un compromesso cui si pervenne in Commissione, non essendo stata accolta la proposta di indicare il livello massimo di ricorso al mercato in termini di cassa.

Nel disegno di legge finanziaria in esame non si ritrova nessuna indicazione in proposito.

E vorrei su questo punto insistere, signor Ministro, perchè stasera ella ha ribadito anzitutto l'obiettivo della relazione previsionale e programmatica, quale l'invarianza in valore assoluto del ricorso effettivo al mercato e ha soggiunto che l'importo previsto deve essere ulteriormente ridotto di cinque mila miliardi, credo per destinare questa disponibilità di cinque mila miliardi a nuove previsioni di spesa di investimento o di spesa corrente.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.* No, senatore Ripamonti, ho detto nella relazione dell'andamento neutrale dei flussi di spesa: è necessario tagliare questi flussi di spesa di cinque mila miliardi attraverso molteplici operazioni per riportarli in linea con i 36.000.

R I P A M O N T I . Allora ciò significa che nell'impostazione del prospetto indicativo del come sia possibile passare dalla previsione di un limite massimo di ricorso al mercato di 81.050 miliardi in termini di competenza al limite massimo di fabbisogno effettivo di cassa, che risulta di 36.000 miliardi, vi è stato un errore di valutazione dato che dai 37.500 miliardi iniziali, si era già arrivati ad individuare la possibilità di scendere a 36.000. Su queste valutazioni mi permetto di insistere brevemente, onorevole Ministro, perchè l'anno scorso vi fu un lungo dibattito in Parlamento su questo argomento: il limite dei 31.500 miliardi sembrava invalicabile rispetto ai 36.000 del 1979 e

si era partiti da 42.300 miliardi, con una incidenza sul prodotto interno lordo del 13,70 per cento, e dopo una ulteriore manovra del deficit pubblico a 37.500 miliardi.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro*. L'anno scorso abbiamo avuto anche vari punti d'inflazione e vari punti di reddito nazionale...

R I P A M O N T I . Stavo dicendo appunto questo. Per sintetizzare, quando in sede di bilancio di assestamento abbiamo verificato la situazione di cassa reale e abbiamo fatto un raffronto anche con l'espansione di spesa prevista dal famoso decreto-ne, che poi non venne convertito in legge, in quella sede trovammo che pur prevedendo nuove misure d'intervento per l'economia, si riusciva a ridurre ulteriormente il fabbisogno di credito interno rispetto alla previsione iniziale. Ho notato che nella relazione previsionale e programmatica per il 1981 il Governo si è astenuto dal presentare il quadro delle grandezze macroeconomiche, facendo rilevare che errori di previsione sono diventati assai più frequenti non solo in Italia ma anche all'estero. I risultati del 1980 sono stati, infatti, più positivi per l'andamento del prodotto interno lordo rispetto alle previsioni della relazione, con una crescita del 4 per cento rispetto ad una previsione dell'1,5 per cento mentre il dato negativo è rappresentato dall'andamento dell'inflazione il cui tasso di crescita è passato dal previsto 14 per cento al 21 per cento. Sempre nel 1980, il disavanzo complessivo è ammontato a 32.500 miliardi (9,70 per cento sul prodotto interno lordo) ed il fabbisogno complessivo si è ridotto al di sotto dei 37.500 miliardi previsti (11,3%). Per il 1981 il disavanzo complessivo è previsto in 38.500 miliardi (9,80% sul prodotto interno lordo), mentre il disavanzo di parte corrente viene mantenuto in percentuale di incidenza sul prodotto interno lordo pari al 1980, (4,9 per cento). Il fabbisogno complessivo è stimato in 41.200 miliardi, con una incidenza sul prodotto interno lordo del 10,5 per cento inferiore a quella del 1980 ed il fabbisogno in-

terno in 37.500 miliardi, pari al 9,60 per cento sul prodotto interno lordo, cioè, onorevole Malagodi, in una misura inferiore a quella prevista nel rapporto della Comunità italiana per il 1981, considerando i prestiti esteri per 3.700 miliardi.

Una stima successiva, onorevole Ministro, di cui posseggo una tabella esplicativa, porta a ridurre a 36.000 miliardi l'ammontare del ricorso effettivo al credito interno, sicchè di fronte ad un saldo netto da finanziare di competenza di 69.197 miliardi e ad un livello massimo di competenza di ricorso al mercato finanziario di 81.085 miliardi, rispetto ai 72.770 del 1980 (questo livello sarà accresciuto dall'utilizzo dei fondi speciali iscritti nel bilancio 1980 e recuperabili, ai sensi dell'articolo 10, per almeno 4.000 miliardi) rispetto a questi dati di partenza, si ritrova una previsione quanto meno di invarianza in termini monetari del fabbisogno di credito interno.

L'anno scorso, infatti, si è accertato un saldo per il ricorso al credito interno di 35.285 miliardi e, quindi, il pericolo del superamento del traguardo invalicabile di 38.500 non si è verificato. Ma cosa è avvenuto di conseguenza? Nel bilancio 1981, rispetto ad una previsione di 18.500 miliardi di residui passivi presunti, come ci è stato comunicato in Commissione, il monte dei residui passivi al 21 dicembre 1980 ammonterà a 44.000 miliardi; mentre in sede di bilancio di assestamento dell'esercizio 1980 i residui passivi sono stati accertati in 34.151,8 miliardi con una variazione in più di 12.351,8 miliardi, l'assestamento del bilancio 1981 porterà ad una differenza in aumento dei residui passivi, che concorreranno a formare la massa spendibile, di 25.400 miliardi circa.

Inoltre, tenendo conto delle manovre di tesoreria e delle opportune riduzioni delle disponibilità di cassa delle regioni, degli enti locali e delle unità sanitarie locali (riduzioni che ritengo dovranno essere portate al limite massimo possibile, fino a prevedere l'unificazione della gestione di tesoreria) tenendo conto di quanto disposto anche dagli articoli della legge finanziaria in esame, si

arriva a determinare per il 1981 un fabbisogno interno complessivo di 36.000 miliardi, con una conseguente drastica riduzione dei pagamenti rispetto alla massa spendibile.

Tale riduzione non può incidere sulle spese correnti o comunque sulla maggiore parte delle stesse, dato il *trend* di andamento delle spese inderogabili, il che significa che il ritardo nell'approvazione del bilancio comporta il rinvio della politica degli investimenti, fermo restando l'andamento della spesa amministrativa di parte corrente.

Per contenere il fabbisogno effettivo di credito interno, a mio avviso, si verificherà una riduzione nell'ammontare degli investimenti pubblici previsti, non essendo proponibile un ridimensionamento dei trasferimenti al settore produttivo. Tale constatazione contrasta, sia pure per esigenze del momento, con le indicazioni avanzate dal ministro La Malfa in sede di Commissione bilancio e stamani in Aula, circa l'impegno di incrementare gli investimenti pubblici.

Ritengo che si debba anche esaminare la possibilità di ridurre flussi di spesa per 5.000 miliardi solo per quella parte della spesa corrente, che non incide sulle esigenze di sostegno all'attività produttiva.

Nel calcolo del fabbisogno interno per 36.000 miliardi, vengono, a mio avviso, sottovalutate le conseguenze di una politica, per me giusta, di espansione degli investimenti da parte degli enti locali, finalizzata all'incremento complessivo degli investimenti pubblici, dato che gli enti locali hanno dimostrato una capacità e una celerità maggiori rispetto agli altri enti pubblici del settore pubblico allargato, e caratterizzandosi come le agenzie più efficienti e più tempestive di attuazione degli investimenti pubblici. Infatti, rispetto ai previsti 3.250 miliardi di afflusso di risorse attraverso i mutui, stanno gli impegni che con il decreto-legge n. 38 ed altre leggi della Repubblica (per l'edilizia carceraria e giudiziaria, per la legge Merli, per le aree edificabili e così via) comportano la concessione di mutui per un importo complessivo che tocca e supera gli 8.000 miliardi e, con una previsione di andamento dei flussi effettivi di spesa nel settore degli investimenti che supererà i

4.500 miliardi, nella peggiore delle ipotesi. Se si considera il tasso di svalutazione della lira verificatosi nel frattempo, la costanza del ricorso al mercato interno in termini di cassa comporta una riduzione effettiva del volume della spesa per investimenti pubblici nel 1981 rispetto al 1980, a fronte di una manovra di bilancio corretta di riduzione del disavanzo di parte corrente, con l'espansione delle spese correnti al di sotto del tasso di inflazione ed una maggiore incidenza sul disavanzo complessivo delle spese di investimento.

L'obiettivo di aumentare gli investimenti pubblici può essere conseguito se si fa leva sui prestiti esteri, cui accennerò tra poco.

La prima osservazione che ho avanzato, riguarda la constatazione che i ritardi nell'approvazione della legge finanziaria non consentono al Governo la manovra di politica economica prevista; mentre il Governo può condurre tempestivamente la manovra di politica monetaria, non è in grado di esplicare la conseguente indispensabile manovra di politica economica. A tale proposito, signor Presidente, ribadisco la proposta avanzata più volte in sede di esame del bilancio interno del Senato, la cui discussione si svolge ad esercizio avanzato, ma che rappresenta la sede naturale per la discussione delle proposte di ristrutturazione, per dotare innanzitutto la Commissione bilancio degli strumenti indispensabili, così da consentire al parlamentare di quella Commissione di avere in tempo reale notizie e dati che riflettano la politica economica del paese, ma soprattutto di poter disporre in tempo utile dei documenti. Come osservava il senatore Bollini, vi sono tecnologie moderne per la riproduzione dei documenti, che ci consentirebbero di avere tempestivamente, la documentazione necessaria. Sarebbe opportuna una visita a Lussemburgo, alla tipografia del Parlamento europeo.

P R E S I D E N T E . Potrebbe essere utile!

R I P A M O N T I . Da quel dibattito sul bilancio interno del Senato è scaturita anche la proposta di considerare l'eventua-

lità di modifiche ai Regolamenti dei due rami del Parlamento, per fissare sessioni speciali per l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio e per la discussione congiunta dei due documenti; esiste un rapporto documentale della legge finanziaria con la legge di bilancio, che può comportare l'esame e l'approvazione congiunta dei due documenti, sia alla Camera che al Senato, in modo che le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento eventualmente alla legge finanziaria, vengano tradotte subito in modifiche al bilancio e riportate al Senato per la definitiva approvazione.

Sul secondo punto, sugli investimenti pubblici, vorrei far rilevare che quest'anno sono stati mutati i criteri di impostazione della previsione nella relazione programmatica e non è possibile una comparazione delle previsioni per i singoli settori. In una tabella inserita nella relazione programmatica per il 1980 è stata riportata l'entità degli investimenti pubblici, dettagliati per ente e non per le finalità degli stessi.

Quest'anno è stata introdotta soltanto una nota descrittiva dell'attività degli enti pubblici nel settore degli investimenti pubblici. Dai dati offerti viene a risultare che l'ammontare degli investimenti previsti dal bilancio può arrivare a 18.490 miliardi contro i 16.586 dello scorso anno, quindi con una riduzione in valore reale dell'ammontare complessivo degli investimenti stessi. Mi auguro di sbagliarmi, ma questa è la risultanza dei dati indicati dalla relazione previsionale e può certo essere corretta poi dalle previsioni contenute nella tabella A e nei fondi speciali. L'incremento di spesa nel settore degli investimenti pubblici viene a risultare inferiore al tasso di incremento del prodotto interno lordo o del tasso di aumento dei prezzi.

A questo proposito credo che a fronte delle esigenze che ci impediscono di destinare maggiori risorse interne agli investimenti, vi è però — e richiedo su questo punto una precisazione al Governo — la possibilità di accedere ai prestiti della Comunità europea. L'anno scorso, nella relazione al bilancio presentata in Assemblea, ho dedicato un

capitolo al rapporto tra bilancio comunitario e bilancio nazionale.

Questa sera intendo richiamare alcuni aspetti di queste interconnessioni. I prestiti comunitari introdotti per la promozione di investimenti (è stata deliberata un'ultima *tranche* dello sportello Ortoli di 500 milioni di unità di conto europee qualche mese fa), i prestiti comunitari previsti tra le misure di accompagnamento allo SME che per l'Italia devono ammontare a 800 miliardi circa per il 1981, i prestiti ordinari della Banca europea degli investimenti, che devono essere aggiuntivi rispetto ai prestiti dello sportello Ortoli o ai prestiti di accompagnamento dello SME, possono rappresentare, almeno nel quinquennio 1979-84, un canale continuo di trasferimento di risorse sotto forma di prestito dal bilancio comunitario al bilancio nazionale.

A questi prestiti si aggiungono i fondi settoriali di intervento della Comunità, i quali vengono coordinati da un commissario italiano, l'onorevole Giolitti, per accrescerne l'efficacia ai fini della riduzione delle divergenze che esistono fra le economie dei dieci paesi. Mi limito a considerarne i principali, quali il fondo di sviluppo regionale, il fondo sociale, e il FEOGA orientamento.

Tipico è stato l'utilizzo del fondo sociale: a seguito della crisi siderurgica in Francia, 7.000 lavoratori sono stati riconvertiti ad altra attività nel settore industriale con gli aiuti della Comunità; non una lira per l'eventuale riconversione di forze del lavoro italiane dalla siderurgia verso altri settori è stata richiesta, come si evince dalla statistica comunitaria. Questi fondi ammontano complessivamente come stanziamenti di pagamenti (ma come impegno sono molto più elevati) a 1.550 milioni di unità di conto europee. Dall'esame dell'ultima relazione, distribuita in questi giorni in casella agli onorevoli colleghi, della Comunità sulla situazione del 1980, risulta che sul fondo di sviluppo regionale, nel periodo 1975-80, l'Italia ha avuto approvati 4.506 progetti, per un investimento complessivo di 11.222 milioni di unità di conto europee, quasi 13.500 miliardi.

Sono stati concessi contributi per 1.418,7 milioni di unità di conto europee e i pagamenti sono stati fin qui effettuati per 249 milioni di unità di conto europee: vi è quindi una disponibilità di risorse per circa 1.170 milioni di unità di conto europee. La quota del 1981, sulla base dell'andamento *standard* dei pagamenti, potrà raggiungere i 250 milioni di unità di conto europee, ma se dovessimo accelerare i progetti nel 1982 potremmo recuperare il passato.

L'Italia concorre quest'anno al bilancio europeo per 2.416,8 milioni di unità di conto europee ed anche ai fini della bilancia dei pagamenti sarebbe opportuno sollecitare, onorevole Ministro, il pronto recupero dei giusti ritorni dalla Comunità al bilancio nazionale. Su questo argomento più volte, ogni anno, ho sollecitato dal Governo un chiarimento in sede di bilancio.

Dal rapporto del ministro Scotti, che evidentemente l'onorevole Malagodi non ha ancora preso in visione, risulta che l'arretrato ammonta a 2.400 milioni di unità di conto europee e, quindi, supera i 3.000 miliardi di lire tenendo conto di tutti i settori in cui la Comunità interviene. Poichè ritengo che dobbiamo mantenere un alto livello di investimenti pubblici, dobbiamo utilizzare tutte le possibilità offerteci dall'appartenenza alla Comunità, sollecitando anche la solidarietà comunitaria per il superamento di questo periodo difficile dell'economia italiana.

Per quanto attiene, in particolare, l'articolo della legge finanziaria, devo esprimere un apprezzamento al Governo perchè, sulla base delle discussioni svoltesi in questa Aula l'anno scorso, ha ricondotto l'utilizzo dello strumento della legge finanziaria alle esigenze della manovra di politica economica; vi è stata una correzione di rotta, ma alla Camera il Governo ha subito o ha contribuito ad una ulteriore correzione, in senso opposto, e dai 17 articoli del disegno di legge siamo arrivati a 44. Non è tanto il numero degli articoli che mi interessa, quanto il rispetto dell'ambito proprio della finanziaria — e il senatore Bollini l'ha chiaramente esplicitato questa sera — che riflette l'incidenza sull'assetto legislativo vi-

gente esclusivamente orientata a determinare misure finanziarie collegate alla manovra di politica economica. Se esaminiamo i primi quattro articoli della finanziaria, nel testo trasmessoci dalla Camera, constatiamo che non si tratta affatto di norme che incidono sulle misure finanziarie da deliberare e potevano essere collocate nei disegni di legge approvati in questi giorni. Per contro norme di legge collocabili nella finanziaria sono state approvate stamattina, con un provvedimento di legge relativo all'attenuazione degli effetti dell'inflazione sull'imposta sui redditi delle persone fisiche; e che rappresenta un tipico aspetto della manovra di politica economica, che deve realizzarsi con la legge finanziaria, poichè in conseguenza della minore entrata si pone l'esigenza di trovare nuove fonti di entrata o di ridurre le spese. Si ha così, da un lato, la testimonianza del non utilizzo della legge finanziaria per una manovra di politica fiscale che rientra nell'ambito proprio della stessa e, dall'altro lato, l'ulteriore inserimento di norme che non rientrano affatto nella finalità della legge.

Devo far rilevare, onorevole Ministro, che solo per esigenze connesse al termine costituzionale (in quanto non vorrei che apportando emendamenti, qualora venissero approvati, continuasse la navetta del disegno di legge tra Camera e Senato, superando il termine del 30 aprile, così da non consentirci l'approvazione del bilancio, data l'attuale congiuntura politica della Camera dei deputati e l'atteggiamento di alcuni Gruppi all'interno di quella Assemblea) non ho rappresentato gli emendamenti modificativi del disegno di legge in esame, nel testo trasmesso al Senato. Gli approfondimenti sull'applicazione della legge 468 del 1978 verranno condotti a termine rapidamente, nei prossimi 10 giorni, dalla Commissione bilancio attraverso il gruppo di studio *ad hoc*, la cui relazione sarà discussa dalla Commissione e poi presentata in Aula, poichè io credo — come già ha preannunciato il senatore Bollini ripetendo la considerazione fatta dal collega Stammati — che qualora continuasse l'utilizzo di questo strumento nei modi e nei tempi, aggiungo io, verificatisi in questo

triennio, forse sarebbe preferibile modificare ed integrare la legge 468 del 1978 o ritornare alle norme di contabilità generale precedenti la stessa legge Curti, che ha posto l'esigenza delle modifiche apportate dalla legge 468.

Per quanto riguarda la tabella A, vi è stato un ridimensionamento degli importi proposti inizialmente dal Governo, con un incremento rispetto alle previsioni riportate dalla finanziaria 1980 per l'esercizio 1981, di 6.982 miliardi. La quota annuale delle spese pluriennali (le tabelle ministeriali non portano mai le somme finali) ammonta a 17.111 miliardi. Gli impegni complessivi per il 1981 e per gli anni successivi ammontano a 49.599 miliardi. Ho posto a raffronto in alcuni prospetti, che non mi soffermo ad illustrare, le previsioni della legge n. 146 con quelle del disegno di legge in esame, evidenziando le modifiche apportate e gli importi aggiuntivi determinati dalle leggi di spesa approvate nel 1980, nonché dal disegno di legge in esame.

Mi limito a sottolineare tra le più significative variazioni quelle relative alla legge 675 che può interessare anche il vice presidente senatore Morlino, che nella sua funzione di ministro del bilancio dell'epoca, certamente ricorda che nella relazione previsionale e programmatica per il 1979 si afferma che il coordinato utilizzo della legge n. 183 e della legge n. 675 avrebbe potuto determinare per il 1979 una massa ingente di investimenti. Non rileggo quelle indicazioni, certamente interessanti per il Ministro del tesoro; se fossimo in grado di dare completa attuazione alla legge 675, utilizzando gli stanziamenti proposti per il 1981, con un aumento di 1.540 miliardi rispetto alla previsione della legge n. 146 e per un ammontare di 2.090 miliardi, con un residuo per gli anni successivi di 1.780 miliardi, potremmo determinare investimenti nel settore produttivo dell'ordine di 7-8.000 miliardi, realizzando le previsioni fatte allora dal ministro del bilancio senatore Morlino.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.*
Senatore Ripamonti, non le sembra interessante che la realtà del 1979 ha di gran lunga

superato le previsioni, nonostante che quelle leggi non fossero operanti? Non sente allora la miseria della nostra legislazione di incentivazione e di spreco che è al di sotto della legislazione stessa?

R I P A M O N T I . Affermai a suo tempo che l'annuncio di una legge per incentivare la ristrutturazione e la riconversione industriale, ha creato attese, che di per sé hanno ritardato l'iniziativa di riconversione dell'industria italiana, in attesa delle contribuzioni erariali e verso produzioni tecnologicamente più avanzate e maggiormente competitive sul piano internazionale. Certamente la responsabilità dei ritardi nell'applicazione della 675 è del Parlamento, ma anche del Governo, perché si potevano modificare le procedure e assicurare la tempestività e l'efficacia della legge stessa. Poiché il CIPI ha già approvato tutti i piani di settore, non è forse il caso di promuovere una azione selettiva in questo campo, scegliendo alcuni settori prioritari in cui proiettare massicci investimenti per la riconversione e ristrutturazione, in modo che la nostra economia, volta all'esportazione, possa riconvertirsi a produzioni maggiormente competitive sul mercato internazionale, constatato lo sviluppo industriale in settori a tecnologie mature, dei paesi in via di sviluppo, produttori o no di petrolio?

Accenno ora ai fondi speciali, di cui alle tabelle B e C. All'articolo 43 della legge finanziaria, nel testo della Camera, si propone all'approvazione solamente la quota incrementale rispetto a quelle iscritte nei capitoli 6856 e 9001 del bilancio del tesoro. Si è incorso evidentemente in un errore, perché l'articolo 10 della legge 468 prevede che la legge finanziaria indichi l'entità dei fondi speciali, comprensiva dunque delle quote già autorizzate con l'esercizio provvisorio del bilancio. Gli importi sono rilevanti: 29.903,6 miliardi per il fondo speciale di parte corrente e 12.974,5 miliardi per il conto capitale, con un totale per i fondi speciali di 42.878 miliardi, a cui si aggiungono i fondi speciali, pari a circa 4.000 miliardi, iscritti nel bilancio 1980 e non ancora utilizzati, per cui si arriva a 46.878 miliardi.

Nella tabella C — su questo punto il Ministro potrà darci chiarimenti proprio in relazione al suo intervento di questa sera — sono indicati gli interventi da avviare in coerenza con le direttrici del piano a medio termine e in particolare sono indicate queste voci: rifinanziamento della politica del Mezzogiorno per 2.000 miliardi, edilizia economica agevolata e sovvenzionata (il senatore Malagodi non ha accolto queste indicazioni): ai 100 miliardi per il risparmio-casa iscritti nel bilancio al capitolo 9001 si aggiungono 295 miliardi, di cui 200 per l'edilizia sovvenzionata e 100 miliardi per l'acquisizione di aree per un totale di 495 miliardi. Credo che sia una dotazione rilevante ai fini di avviare un programma di intervento nel settore abitativo. Oltre ai 2.000 miliardi previsti per i fondi di dotazione degli enti delle partecipazioni statali, 1.655 miliardi riguardano misure particolari in taluni settori dell'economia, cioè per il sostegno dello sviluppo economico.

Vorrei a questo punto sottolineare che tra queste misure la più rilevante, per la sua proiezione nel medio periodo, dovrebbe riguardare l'adeguamento del contributo dello Stato per la ricerca industriale. Dai documenti della Commissione delle Comunità economiche europee (è un dato che risale al 1979) si evince che l'Italia ha avuto nell'ultimo quinquennio il più basso tasso di incremento medio annuo per i contributi alla ricerca industriale, l'8,2 per cento, contro il 15,40 della Comunità con un volume di contributi (855 milioni di unità di conto europee) inferiore a quello del Belgio (il Belgio destina a questi contributi 965 milioni di unità di conto europee) contro i 6.311 della Germania ed i 4.500 milioni di unità di conto europee della Francia. Questi dati sono indicativi dell'evoluzione dell'industria elettronica ed aeronautica in Francia e in Germania, assai più avanzata di quella italiana.

Il complesso di previsioni è abbastanza ampio: credo che raggiunga circa 7.000 miliardi con destinazioni specifiche.

Una ulteriore osservazione riguarda il problema dell'energia. Credo che le misure già adottate debbano essere integrate con la

realizzazione di un programma di centrali nucleari. È certo importante, come sostengono i colleghi socialisti, quantificare prima il risparmio ottenibile con la razionalizzazione dei consumi, ma è anche urgente, a mio avviso, la diversificazione delle fonti energetiche più verso il nucleare che verso il carbone, per problemi di impatto ambientale. Nell'ultimo scorcio del 1980 un comunicato della Agence Europe ha reso noto che la Francia, con l'entrata in funzione di altre sette centrali nucleari, nel 1985 avrà una produzione elettrica per il 50 per cento ottenuta con energia nucleare, a costi decisamente inferiori a quelli che possiamo ottenere noi, laddove il nostro piano energetico, nell'ultima edizione che ha esaminato, prevede per l'Italia, nel 1990, il 10 per cento di apporto dell'energia nucleare. Se poi esaminiamo il bilancio energetico dell'ENEL, constatiamo che la produzione termoelettrica rappresenta il 71,8 per cento, quella idroelettrica il 23,5, quella nucleare l'1,50, la geotermica l'1,80. La realtà dimostra che ci allontaniamo dalle condizioni di competitività rispetto ai *partners* europei.

Onorevole Ministro, il dibattito su questo disegno di legge si svolge in un momento particolarmente difficile dell'economia italiana, che ha costretto il Governo e in particolare lei, signor Ministro, anzitutto ad adottare delle misure di controllo del credito interno e misure valutarie e, poi, ad affrontare il problema monetario con la modifica delle parità centrali nell'ambito dello SME, così da assicurare, come ella ha affermato, un periodo di tregua da destinare a provvedimenti di politica economica, per i quali credo che ella potrà avere il più ampio consenso — mi auguro — da parte del Parlamento. Certo che per i tagli alla spesa pubblica ed ancor più per gli aspetti che riguardano la riduzione degli effetti negativi dei sistemi di protezione automatica dei redditi conseguiti, per il contenimento della dinamica dei costi del lavoro in rapporto alla dinamica della produttività, per queste decisioni credo che occorra un ampio confronto tra le forze politiche costituzionali e con le forze sociali. Ella ha sottolineato come la svalutazione sia una mi-

sura indispensabile per difendere le risorse del paese e per determinare le condizioni per avviare il processo di programmazione a medio termine, finalizzato al conseguimento degli obiettivi di crescita economica complessiva, ma soprattutto di riduzione degli squilibri tra Nord e Sud ed anche — come ella ha detto chiaramente — per correggere gli squilibri nella distribuzione della ricchezza.

Tra le misure di accompagnamento che ella ha qui indicato e che dovrebbero riflettere prevalentemente la spesa corrente, mi pare che riguardino settori in cui si può operare per ridurre la spesa attuale, quale il settore della scuola dove vi è personale insegnante inutilizzato, rispetto alle esigenze dei comuni di assumersi la gestione della scuola integrata. Un migliore utilizzo del personale in organico potrebbe consentire non solo di avviare esperimenti, ma di ampliare l'area della scuola primaria integrata. Ella ha indicato anche il settore della sanità: nella fase cruciale di realizzazione delle unità sanitarie locali, certo, una spinta al contenimento va impressa, anche perchè vi sono unità sanitarie locali che ritengono che eventuali disavanzi possano essere assorbiti, poi, dai bilanci degli enti locali. Ella sa che in questa congiuntura non vi è possibilità di scaricare sui bilanci degli enti locali i disavanzi delle unità sanitarie locali.

Ha accennato anche ai trasferimenti agli enti locali. Su questo punto vorrei che ella meditasse.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.*
L'incremento dei trasferimenti a comuni e province è del 26 per cento.

R I P A M O N T I . Certo, lo so, ma l'aumento è dovuto, soprattutto, al problema del personale, e non tanto per l'aumento numerico del personale. Si è svolta al Senato della Repubblica, nell'ultima legislatura, un'indagine conoscitiva sulla giungla delle retribuzioni, senza trarne le dovute conseguenze. I contratti nel settore sempre delle autonomie, approvati l'anno scorso con

l'intervento del Governo, nonostante le indicazioni fatte dalle associazioni degli enti locali, hanno portato a parametri diversificati di espansione della spesa per il personale ed hanno aumentato il divario già esistente tra il trattamento economico del personale dei comuni e delle province ed il personale delle aziende municipalizzate,

È logica la diversificazione per funzioni specifiche; ma a parità di funzioni e di professionalità, vi è un divario eccessivo tra il personale amministrativo dei comuni ed il personale amministrativo delle aziende municipalizzate. Se il Governo volesse, poi, esaminare i 6 contratti di lavoro che regolano il personale che confluirà nell'unità sanitaria locale, potrà rendersi conto delle modalità con cui avviene la contrattazione in Italia per funzioni del tutto analoghe.

Da quell'indagine sulla giungla retributiva non è derivato alcun provvedimento conseguente, nè alcuna correzione di rotta. Dirò di più: mentre il rapporto Giannini ha posto per la pubblica amministrazione come obiettivo le 40 ore settimanali sull'intero territorio nazionale, si è stipulato un contratto per gli enti locali riducendo a 36 ore l'orario di lavoro anche là dove, in larga parte del centro nord, esclusa Roma, comuni e province avevano l'orario di 8 ore giornaliere (40 settimanali) a parità di retribuzione con il personale dell'altra parte d'Italia ad orario ridotto a 36 ore. Ciò comporta una richiesta dell'aumento del 10 per cento del personale, per circa il 50 per cento dei comuni italiani, con ulteriore aumento della spesa. Non è possibile ridurre a 36 ore la settimana lavorativa per un geometra assistente ai lavori, dipendente dal comune, mentre il personale delle aziende appaltatrici segue l'orario delle 40 ore. Si pensi al settore dell'azienda autonoma delle poste e telecomunicazioni: alle due si chiudono gli sportelli degli uffici postali in città industrializzate come Milano, con l'orario unico di 6 ore giornaliere di lavoro. Controlli l'indice medio dei dipendenti dell'azienda delle poste rispetto alla popolazione italiana ed il funzionamento del servizio postale in Italia e che cosa rappresenta il disservizio postale per l'economia delle aziende! Ormai si utilizzano i corrieri o le

agenzie private autorizzate, ovvero le aziende impiegano proprio personale per portare i plichi urgenti da Milano a Roma, poichè non ci si può fidare del servizio postale italiano. Controlli i tempi di trasmissione degli accrediti dei conti correnti postali! Alla mia protesta perchè per il pagamento delle imposte l'accredito all'esattore è avvenuto dopo 45 giorni, mi si è risposto da parte dell'onorevole Ministro dell'epoca che il tempo medio dell'operazione è di 22 giorni (da Milano a 10 chilometri da Milano!). Neanche nel settore dei conti correnti postali si opera come una qualunque agenzia bancaria e non si verifica l'accredito in tempi tecnicamente possibili dei pagamenti. Del resto, per i comuni l'ANCI aveva chiesto di evitare l'utilizzo del servizio di conto corrente postale, e si è ricorsi ad accorgimenti affinché i pagamenti avvenissero più rapidamente che non per i privati, per non incidere sui bilanci con ulteriori interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria, non determinate dal Ministero del tesoro o dell'interno per l'emissione dei mandati, ma dai tempi tecnici eccessivi occorrenti per il servizio dei conti correnti postali. Questi servizi sono fondamentali per la crescita economica complessiva del paese e credo che in questo settore ci sia molto da fare ed anche molto da risparmiare, rispetto ai dati contenuti nei bilanci delle amministrazioni che fanno parte del settore statale e del settore pubblico allargato. La stessa operazione veritè condotta sull'attività di gestione delle città, bisognerebbe ripeterla su questi enti, dall'INPS fino all'ultimo ente del parastato e del settore pubblico allargato; certamente una parte dei 5.000 miliardi di riduzione dei flussi di spesa corrente potrebbe essere ottenuto rivedendo criteri e metodi di gestione in questi settori.

Con la volontà di contribuire con i colleghi all'azione del Governo, attendo le misure d'accompagnamento. Credo che dovrebbe essere adottato un provvedimento d'urgenza, data la situazione economica del paese che questa sera è stata prospettata. Il problema della modifica delle parità centrali nello SME non si è scoperto da pochi giorni. Se il senatore Malagodi avesse esaminato le relazioni economiche della Comunità europea,

avrebbe rilevato da un diagramma le oscillazioni della lira nell'ultimo anno. Dal marzo '79 al settembre '80 la lira ha registrato un calo del 5 per cento rispetto all'ECU e la politica di sostegno monetario condotta dal Governo italiano ha corretto la rotta riportando la lira in una zona di maggiore sicurezza.

Certo i provvedimenti del Governo non bastano come non sono stati sufficienti ad evitare eccessive tensioni speculative. Dobbiamo sollecitare il passaggio alla fase istituzionale del sistema monetario europeo e la solidarietà della Comunità.

Attendiamo le misure di politica economica prospettate, onorevole Ministro. Ella ha dichiarato che il Governo intende continuare la sua opera. Creda che alla proposta del Governo corrisponderà, con un approfondito dibattito parlamentare, un vasto consenso che mi auguro possa riproporre all'interno del Senato della Repubblica quella coesione nazionale, cui si è richiamato anche ieri sera l'onorevole Piccoli, segretario della Democrazia cristiana, ed ancora prima il Presidente del Consiglio, al fine di instaurare un nuovo rapporto tra il Governo e tutte le forze politiche dell'arco costituzionale. Mi auguro che da questo confronto scaturisca un risultato positivo per l'avvenire del nostro paese. *(Applausi dal centro).*

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

F O N T A N A R I . Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, le mie brevissime considerazioni sulla legge finanziaria all'esame di questa Assemblea, non possono ovviamente non tener conto e delle recenti decisioni del Consiglio dei ministri e delle dichiarazioni dei Ministri finanziari rese in Aula questo pomeriggio.

La legge finanziaria, nel testo giunto dalla Camera dei deputati, era ed è uno strumento necessario per definire l'operatività della relazione previsionale e programmatica; contiene alcuni indirizzi positivi, in parte anche inseriti durante l'iter presso l'altra Camera, anche se mantiene la grossa ipoteca del superamento del tetto a suo tempo posto per

il ricorso al mercato finanziario, premessa indispensabile per avvicinarsi al ramo discendente della parabola inflazionistica.

Era comunque, a mio giudizio, un provvedimento monco, in attesa che il Governo si decidesse a presentare il piano economico a medio termine, che deve portare gli indirizzi chiari per uscire dalla difficile situazione economica in cui si trova il paese.

Abbiamo avuto alcune anticipazioni per bocca dei ministri La Malfa ed Andreatta. Mi sembra di poter dire che il quadro della situazione è purtroppo realistico ed il pacchetto delle misure *in fieri* è abbastanza convincente. Personalmente apprezzo la sincerità di un'esposizione anche cruda ed impietosa. Mi rammarico forse che non sia avvenuta prima, in coerenza con le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, evitando forse un ulteriore deterioramento della situazione. E ad atteggiamenti coerenti penso che anche il paese risponderà positivamente, se i sacrifici saranno equamente ripartiti.

Abbiamo avuto l'annuncio di misure di politica monetaria che dovranno precedere le misure di intervento sulla finanza pubblica, con funzione indispensabile per diminuire il tasso di inflazione e rendere più accettabili i sacrifici che si prospettano per il futuro. Mi auguro che sia trovato un giusto equilibrio affinché le misure di carattere monetario non abbiano a strozzare l'economia, impedendo gli investimenti produttivi che renderanno possibile lo sperato aumento di produttività del nostro sistema. L'aumento del tasso di sconto e della riserva bancaria obbligatoria colpirà tutti indistintamente e renderà automaticamente più selettivo il credito.

Mi permetto di sottoporre all'attenzione dell'onorevole Ministro del tesoro la possibilità che qualche altra limitazione al credito possa essere attenuata, proprio per evitare la completa paralisi di certi settori della nostra economia, trainanti anche se in maniera non appariscente. La piccola impresa, l'artigianato, gli operatori turistici hanno bisogno del credito che, nelle loro mani, non va indirizzato al consumo ma investito sicuramente in attività di produzione. Nello spirito degli

articoli 26 e 27 della legge finanziaria approvata dalla Camera, il rubinetto del credito non deve e non può essere chiuso totalmente, così come non deve e non può essere compressa in maniera eccessiva l'operatività delle Casse rurali ed artigiane che, almeno nella mia regione Trentino-Alto Adige, amministrano gran parte del risparmio locale e svolgono un insostituibile ruolo di promozione dell'attività economica nei limiti delle loro ristrette competenze territoriali.

Mi permetto di richiamare l'attenzione del signor Ministro sull'ordine del giorno votato all'unanimità dalla Commissione industria, commercio e turismo del Senato e mi auguro che una qualche attenuazione almeno nei rigidi controlli quantitativi del credito ed in funzione di crediti erogati a fronte di leggi speciali agevolative, sia compatibile con la politica monetaria generale, atteso che i recenti provvedimenti, cui ho accennato, colpiscono il sistema creditizio nella sua totalità. (*Applausi dal centro*).

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

* F I N E S T R A . Onorevole Presidente, onorevole ministro, colleghi, data l'ora tarda e la stanchezza di tutti cercherò di essere sintetico. Preciso inoltre che i colleghi di Gruppo senatori Pistolese e Rastrelli affronteranno con maggiore competenza della mia la legge finanziaria, sotto l'aspetto propriamente tecnico. A me il compito di trattare la parte relativa alla difesa, per quanto riguarda gli stanziamenti in favore delle nostre forze armate.

Per richiamare l'attenzione dell'onorevole Ministro sull'argomento, citerò alcune dichiarazioni del generale Rogers, comandante in capo del comando degli Stati Uniti in Europa. Le sue parole dimostrano l'importanza delle risorse per affrontare adeguatamente la pericolosa situazione internazionale e per migliorare le nostre capacità militari, al fine di rispondere validamente alla nuova situazione strategica.

Nel dicembre dello scorso anno si tenne a Bruxelles la conferenza della NATO. Gli alleati europei furono invitati dagli Stati Uniti

a mettere a disposizione maggiori risorse per la difesa. Le promesse furono molte, anche l'Italia ha promesso, ma i fatti concreti sono stati scarsissimi.

Il generale Rogers ha detto testualmente: « Di tutte le difficoltà che la NATO deve affrontare, la più importante secondo me è quella di convincere i popoli dei paesi alleati che questo è un periodo particolarmente critico, in modo speciale la prima metà di questo decennio. Essi devono comprendere che, per poter essere efficaci, i nostri sforzi richiederanno notevoli quantitativi di risorse, che potrebbero altrimenti essere destinate ad altre necessità nazionali, quali, ad esempio, i servizi sociali. Questi ultimi sono importanti, ma, come ci ha ricordato sir John Lessort, c'è una tendenza a dimenticare che il più importante servizio sociale che il Governo può fornire al suo popolo è quello di serbarlo vivo e libero ».

Evidentemente nel redarre la legge finanziaria, vista la scarsità degli stanziamenti, non si è tenuto conto nè della vita nè della libertà. Infatti è notorio a tutti che gli stanziamenti sono veramente non adeguati.

Premesso che il bilancio e il disegno di legge finanziaria rappresentano un atto squisitamente politico, la loro presentazione in maniera diversa che per il passato, in un rapporto di coerenza e complementarità, si riferisce esclusivamente alla forma, lasciando inalterata la sostanza che dovrebbe esprimersi, nello specifico settore della difesa, sulla base di tre componenti: quadro dell'attuale situazione economica nazionale, situazione strategica militare, linee politico-militari di carattere difensivo.

La formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, sempre in tema difesa, se ignora le tre componenti di cui sopra, assume il significato di un atto tecnico completamente distaccato dalla realtà politica, economica e militare, mentre deve opportunamente suggerire indirizzi precisi per il potenziamento delle nostre forze armate.

Se l'obiettivo primario dell'Italia è quello di salvaguardare la pace, ogni sforzo, onorevole Ministro, dovrebbe essere indirizzato verso il potenziamento dell'esercito, della

marina e dell'aeronautica, nell'intento di realizzare un processo dissuasivo.

La crisi economica che attanaglia la nostra nazione rende maggiormente difficile lo stanziamento di fondi in favore delle forze armate. Ci rendiamo conto di questo. Gli errori di una politica economica attuata quasi sempre non in base ad un piano programmato ma sotto la spinta di forze politiche e sociali che intendevano e intendono tuttora perseguire il rafforzamento del proprio potere e non gli interessi nazionali hanno contribuito a destabilizzare la nostra economia rendendo impossibili tutti quei provvedimenti che avrebbero dovuto potenziare il nostro apparato militare.

La legge finanziaria per l'anno 1981 prevede una maggiore spesa per la difesa: 7.510 miliardi, mentre 5.780 erano quelli del 1980. L'aumento è quindi, paragonando le due cifre, del 25 per cento mentre secondo le direttive NATO dovrebbe essere del 3 per cento. Ma l'aumento è soltanto apparente, onorevole Ministro, in quanto il fenomeno inflazionistico in continua ascesa annulla i maggiori stanziamenti. Sono aumentati i pericoli per la NATO e quindi anche per l'Italia, ma sono diminuiti gli stanziamenti in termini reali.

In particolare nel disegno di legge finanziaria 1981, 100 miliardi sono previsti per l'aumento del soldo ai militari di truppa e lire 72 miliardi per tre programmi di ricerca e sviluppo; il primo riguarda il caccia tattico leggero AMX da impiegarsi a supporto dei cacciabombardieri Tornado negli interventi a bassa quota; il secondo si riferisce alla realizzazione di un elicottero EH 101 idoneo all'azione contro i sommergibili; il terzo, che prende il nome di Catrin, consiste in un modello pilota del sistema campale di trasmissione.

Il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale considera positivamente i programmi di ricerca e di sviluppo che hanno come obiettivo l'ammodernamento delle nostre forze armate, che entrano in possesso di materiale bellico tecnologicamente perfezionato, cosa questa che rende più valido e credibile il nostro sistema militare di difesa, e nel contempo, essendo gli armamenti di produzione nazionale, concorrono a mante-

nere i livelli occupazionali e a svolgere in un momento di grave crisi economica un ruolo economico-sociale di rafforzamento delle nostre finanze mediante l'apporto di valuta pregiata derivante dalla vendita di commesse all'estero. E qui sono ancora più chiaro: la vendita all'estero di un velivolo da caccia altamente sofisticato fa entrare nelle casse dello Stato valuta pregiata pari a quella che entrerebbe dal ricavato della vendita di mille automobili.

Nella stato di previsione del 1981 viene anche previsto il finanziamento delle leggi promozionali indirizzate all'ammodernamento dell'esercito, della marina e dell'aeronautica; ma anche in questo caso l'aumento dei fondi, che passano da 1.507 miliardi a 1.720 miliardi di lire, viene vanificato dal tasso di inflazione. La legge finanziaria mette in evidenza il problema degli alloggi al personale delle forze armate, ma gli stanziamenti sono talmente modesti che i militari continueranno ad attendere, delusi ancora una volta nella aspettativa. Lo stato di previsione del 1981, così come è redatto, ignora, a nostro parere, quanto affermato dal Ministro della difesa, che ha sempre riconosciuto l'insufficienza degli stanziamenti.

Per poter sviluppare un'azione di dissuasione è indispensabile potenziare lo strumento militare. L'efficienza delle nostre forze armate potrebbe concorrere a svolgere un ruolo di equilibrio nel bacino del Mediterraneo a garanzia della pace. Inoltre le nostre forze militari, debitamente addestrate, ben equipaggiate ed efficienti, potrebbero conseguire maggior prestigio in seno alla NATO, offrendo un più valido sostegno politico-militare all'Europa occidentale.

La formazione del bilancio annuale e pluriennale (legge finanziaria 1981) deve tener conto della situazione internazionale sia per quanto riguarda l'Europa dove si fronteggiano le forze della NATO e del Patto di Varsavia, il cui potenziale bellico in relazione alle forze nucleari di teatro e a quelle convenzionali risulta decisamente superiore, sia per quanto riguarda la sicurezza del bacino del Mediterraneo, che presenta caratteristiche di potenziale area di conflittualità perchè collegato al Medio Oriente e interessato alle vie del rifornimento del petrolio.

L'Italia potrà sviluppare un'azione di stabilizzazione tra l'Europa centrale e le nazioni che si affacciano nel Mediterraneo solo se sarà militarmente preparata. Poichè la nostra difesa da un'ipotetica minaccia proveniente dalla frontiera nord-est non esclude quella del Mediterraneo, è indispensabile, onorevole Ministro, che il Governo compia ogni sforzo per assegnare maggiori stanziamenti alle forze armate per le quali l'Italia spende molto meno dei paesi dell'Ovest e dell'Est. Io tento di far comprendere al Ministro del tesoro l'importanza della nostra posizione strategica e di far comprendere che esiste una minaccia: e più è grave la minaccia e più investimenti e fondi dovrebbero essere a disposizione delle forze armate, mentre qui avviene il contrario. Allora io mi domando: se domani venisse a mancare il rifornimento del petrolio tutto ciò che avremmo programmato sarebbe cosa inutile perchè saremmo privi delle materie prime per poter mandare avanti anzitutto le nostre industrie; anche il nostro esercito senza il petrolio sarebbe uno strumento inefficiente e non valido come strumento bellico di difesa. Infatti la spesa prevista per le armi escluso il personale ha registrato un incremento dell'8,7 per cento annullato immediatamente dall'inflazione. A questo punto mi preme sottolineare l'atteggiamento dei comunisti che in Commissione difesa della Camera con l'approvazione di tre loro emendamenti si sono dimostrati alleati dell'inflazione e contrari alla nostra politica di difesa. Essi infatti hanno sottratto 438 miliardi all'ammodernamento e all'armamento deviandoli verso altre voci come quella che prevede la riforma della leva, la soluzione del problema riguardante le abitazioni, la manutenzione delle caserme, il miglioramento delle retribuzioni ai militari, problemi questi di cui peraltro non è possibile riconoscere la validità. Ma è proprio in base al riconoscimento di tale validità che il Governo doveva prevedere una misura maggiore di fondi per la difesa, cosa che avrebbe impedito il colpo di mano comunista, il quale, mentre privilegia problemi materiali e sociali, indebolisce le strutture militari indirizzate ad una politica di pace e di equilibrio. La negativa azione comunista nel settore dell'ammodernamento e del rinnovamento delle armi

concorrerà ad ostacolare i programmi in via di sviluppo e a rinviare quelli in previsione determinando insufficienze nel settore militare che risente della continua carenza di fondi.

Ancora una volta credo opportuno e doveroso riconfermare che la fedeltà all'Alleanza atlantica e alla NATO deve guidare la politica militare dell'Italia in un quadro di autonomia decisionale e nazionale. Poichè le linee della nostra strategia configurano i temi della risposta flessibile e della difesa avanzata è indispensabile disporre di strumenti operativi quali le forze convenzionali, le armi nucleari di teatro, ed infine le armi strategiche nucleari, e per avere queste armi ci vuole denaro e quindi maggiori stanziamenti.

È ovvio, onorevole Ministro, che nessuna politica di dissuasione e distensione è possibile con un potenziale militare superato nella qualità e scarso nella quantità. Le sinistre si ostinano a negare lo squilibrio attuale e arrivano a sostenere che il pericolo consiste esclusivamente nella corsa agli armamenti da parte della NATO. L'attacco della Pravda al Ministro della difesa contiene infatti esplicite accuse alla tendenza militarista dell'Italia. I comunisti sanno benissimo che il quotidiano sovietico ha sfacciatamente mentito perchè è a tutti noto che in Italia non esiste la corsa agli armamenti bensì la corsa al disarmo per deficienza di bilancio e per sabotaggio come dimostra l'atteggiamento assunto dal Partito comunista italiano in sede di Commissione difesa della Camera. La nostra scelta strategica prevede la difesa avanzata da attuarsi sulla frontiera orientale per mantenere la continuità con la linea difensiva del centro Europa. Un cedimento di quel fronte metterebbe in crisi la difesa del settore Europa centrale; ed è per questo che quel settore va potenziato con le armi e con i mezzi; e per avere armi e mezzi ci vogliono maggiori stanziamenti.

Pur condividendo quest'impostazione strategica, a nostro giudizio, maggiore attenzione dovrebbe essere riservata al fronte sud d'Italia; uno schieramento in profondità nell'Italia centrale e meridionale dovrebbe garantirci da possibili attacchi di sorpresa prove-

nienti dai Balcani e dalla area mediterranea. E per far fronte anche a questa ipotetica minaccia è necessario avere maggiori stanziamenti per avere un esercito moderno che disponga di mezzi validi e moderni.

Il fianco sud-est — che è quello della Jugoslavia, della Grecia e della Turchia — appare come il vero tallone di Achille nel nostro sistema difensivo e in quanto scoperto non garantisce la nostra integrità territoriale. A questo proposito è bene non dimenticare che nel Mediterraneo la marina sovietica dispone di moderne unità da guerra, nonché di basi di appoggio ben munite e di alleati fedeli. Il nostro stato maggiore dice che sul fianco orientale possiamo stare tranquilli perchè la Jugoslavia ci fa da cuscinetto ed anche perchè in caso di attacco si può sviluppare una guerra totale e una guerriglia. Su queste posizioni si trascurano però i veri pericoli. Se invece consideriamo i pericoli per quello che sono, faremmo maggiore leva per avere più stanziamenti, invece che avere la semplice sopravvivenza del nostro esercito.

Uno sguardo alla carta geografica vi mostrerà che i paesi del Patto di Varsavia circondano il territorio jugoslavo. Dalla Bulgaria, dalla Romania e dalla Ungheria forze di attacco terrestri possono isolare la Grecia e la Turchia e raggiungere con estrema celebrità la costa dalmata e l'Albania. Ciò costituirebbe un pericolo per il centro meridione in quanto forze nemiche da sbarco ed aeree potrebbero mettere in crisi il nostro schieramento di difesa avanzata e di conseguenza la difesa del centro Europa da parte delle forze NATO. La concezione strategica...

C O L E L L A , *relatore*. Ma non ci basta il terremoto?

F I N E S T R A . La guerra può essere come un terremoto, però i lutti e i disastri possono essere maggiori. Questa forse voleva essere un'interruzione spiritosa, ma non la ritengo tale.

P R E S I D E N T E . Ma non pretende neppure una risposta, perchè non è un'interruzione di carattere strategico.

F I N E S T R A . Non la considero poco spiritosa, ma solo poco intelligente. Ad ogni modo le caratteristiche strategiche della Jugoslavia vanno valutate nella loro odierna realtà, in rapporto alla modesta efficienza dell'esercito ed alle caratteristiche territoriali ed ambientali. I massici montuosi della Serbia, del Montenegro con il monte Durmitor, dell'Erzegovina con i monti Prenj, della Bosnia e dalla Croazia con le Alpi Dinariche, una volta inaccessibili, sono oggi percorse da strade che favoriscono il passaggio di mezzi autotrasportati e corazzati. Inoltre sulla costa dalmata vi sono muniti aeroporti militari quali quelli delle Bocche di Cattaro, di Mostar e Zemunik.

La tanto sbandierata coesione tra varie nazionalità e repubbliche jugoslave non è a tutta prova ma risente della guerra civile che non ha spento antichi antagonismi religiosi, economici e nazionali. Per quanto sopra illustrato, una dislocazione di unità mobili speciali o d'élite avrebbe un duplice aspetto di impiego (ma per una *force de frappe* simili occorrono maggiori stanziamenti): difesa militare territoriale da attacchi imprevisi portati dalla penisola balcanica e dall'area mediterranea e difesa civile in caso di sisma e calamità naturali. La difesa nazionale non deve trascurare questi due elementi che si integrano a vicenda e che potrebbero risparmiare all'Italia dure sorprese evitando dolori, lutti e tragedie. Il terremoto che ha colpito la Campania e la Basilicata, gli interventi mal coordinati e tardivi devono servire da sprone all'attuazione di una nuova metodologia di intervento più rapido, più coordinato, più valido.

È necessario però avere maggiori fondi a disposizione per tutto questo e concludo richiamando alcuni indirizzi di politica militare proposti dal generale americano Rogers. Egli sostiene che per rafforzare il potere di dissuasione nei confronti del patto di Varsavia, le cui forze armate per il loro alto grado di efficienza rappresentano una costante minaccia al mondo libero, è indispensabile

volontà politica, unità di obiettivi ed il rafforzamento dei settori meridionali della NATO. L'Italia è compresa in questo perimetro e non lo dobbiamo dimenticare.

La legge finanziaria ignora questi principi rendendo più debole il nostro sistema di difesa e la sicurezza dell'Europa occidentale che deve basarsi su di una forza deterrente pronta a fronteggiare le minacce provenienti da qualsiasi direzione. L'interpretazione delle cifre e dei numeri della legge finanziaria 1981, l'esiguità dei fondi che assicurano appena la sopravvivenza delle nostre forze armate, la mancanza di una valutazione della situazione strategica militare e delle linee politiche di carattere difensivo ci pongono su posizioni fortemente critiche nei riguardi della politica economica del Governo, politica avulsa dalla drammatica realtà del momento che la classe politica non riesce a fronteggiare.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ordine del giorno

per la seduta di giovedì 26 marzo 1981

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, giovedì 26 marzo, alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione del disegno di legge:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981) (1333) (Approvato dalla Camera dei deputati).

La seduta è tolta (ore 0,35 di giovedì 26 marzo).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA

Consigliere preposto all'Ufficio per la revisione e la pubblicazione dei resoconti stenografici dell'Assemblea