

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

264^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 14 APRILE 1981

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI

INDICE

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA
RISTRUTTURAZIONE E RICONVERSIONE
INDUSTRIALE E PER I PROGRAMMI
DELLE PARTECIPAZIONI STATALI**

Variazioni nella composizione . . . Pag. 14253

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 14254

Deferimento a Commissione permanente
in sede referente 14254

Presentazione di relazione 14254

Trasmissione dalla Camera dei deputati e
deferimento a Commissione permanente in
sede referente 14253

Trasmissione dalla Camera dei deputati e
deferimento a Commissioni permanenti riu-
nite in sede deliberante Pag. 14253

Discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per
l'anno finanziario 1981 e bilancio plurienn-
nale per il triennio 1981-1983 » (1383)
(Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE 14259

GIACOMETTI (DC) 14274

LANDOLFI (PSI) 14265

NAPOLEONI (Sin. Ind.) 14254

RASTRELLI (MSI-DN) 14260

ROSA (DC) 14268

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

FILETTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 10 aprile.

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

Annunzio di variazioni nella composizione della Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali

PRESIDENTE. Il senatore Vettori è stato chiamato a far parte della Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, in sostituzione del senatore Petrilli, dimissionario.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati e di deferimento a Commissioni permanenti riunite in sede deliberante

PRESIDENTE. In data 10 aprile 1981, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2282. — « Adeguatezza delle strutture e delle procedure per la liquidazione urgente delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione, e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica » (925-1063-

1096-bis - B) (Stralcio degli articoli da 1 a 13 e da 16 a 24 del testo unificato di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Antoniazzi ed altri; Ferralasco ed altri, deliberato dall'Assemblea nella seduta del 18 dicembre 1980) (Approvato dal Senato e modificato dalla 13ª Commissione permanente della Camera dei deputati).

In data 13 aprile 1981, detto disegno di legge è stato deferito in sede deliberante alle Commissioni permanenti riunite 1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) ed 11ª (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale), previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati e di deferimento a Commissione permanente in sede referente

PRESIDENTE. In data 13 aprile 1981, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2410. — « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38, recante provvedimenti finanziari per gli enti locali per l'anno 1981 » (1393) (Approvato dalla Camera dei deputati).

Detto disegno di legge è stato deferito in sede referente alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. In data 13 aprile 1981, è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro del bilancio e della programmazione economica:

« Delega al Governo della Repubblica per il riordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e degli altri organi di programmazione economica » (1394).

Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente

PRESIDENTE. Il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

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

Deputati **LABRIOLA** ed altri. — « Norme interpretative ed integrative della legge 31 luglio 1974, n. 364, concernente il riconoscimento della Consulta quale legislatura della Repubblica » (1362) (Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di presentazione di relazione

PRESIDENTE. A nome della 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali), in data 10 aprile 1981, il senatore Spezia ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 » (1383).

Discussione del disegno di legge:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 » (1383) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-83 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

NAPOLEONI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la discussione parlamentare sul bilancio si svolge in un momento in cui la politica del bilancio è al centro dell'attenzione per la situazione oggettiva del paese e anche perchè lo stesso Governo ha configurato, nelle sue linee generali, una manovra di politica economica, ed in particolare una manovra di rientro dell'inflazione, che ha appunto nella manovra del bilancio uno dei suoi punti fondamentali; una manovra di bilancio che, per usare la stessa terminologia usata dal Governo, farebbe parte di quella che è stata chiamata la seconda fase della politica economica del Governo, successiva ad una prima fase, che è stata caratterizzata essenzialmente da provvedimenti di natura monetaria, oltre che da un intervento sulla parità della lira all'interno del sistema monetario europeo.

A me sembra abbastanza singolare che, proprio in un momento come questo, in cui la politica del bilancio è al centro dell'attenzione, ci troviamo a discutere di un documento di bilancio che rimane sostanzialmente estraneo a questa manovra.

La cosa non è casuale: c'è innanzi tutto una ragione di carattere costituzionale. Noi dobbiamo rispettare una certa scadenza costituzionale, quella del 30 aprile, fine dell'esercizio provvisorio e credo che il Parlamento possa avere il massimo di comprensione per

il fatto che, se noi avessimo incluso una manovra di bilancio all'interno della discussione su questo bilancio, probabilmente avremmo imposto alla discussione parlamentare tempi che non ci avrebbero poi consentito di rispettare la scadenza costituzionale.

Tuttavia questo fatto, almeno a mio parere, avrebbe dovuto rappresentare per il Governo un vincolo in più, proprio perchè, in conseguenza di questa scadenza, il Parlamento si trova nella pratica impossibilità di discutere, assieme al bilancio, una manovra di bilancio a fini di politica economica congiunturale urgente. Proprio per questo motivo la stessa discussione parlamentare avrebbe dovuto essere considerata dal Governo essa stessa come una scadenza da rispettare, ed il Governo avrebbe dovuto, a mio parere almeno, rendere più esplicita, più chiara, più definita una manovra di cui si ha notizia essenzialmente attraverso la stampa. Di modo che avremmo potuto procedere tenendo conto dell'urgenza di approvare il bilancio entro il mese corrente e quindi senza apportare al bilancio quelle modifiche che la situazione impone e che lo stesso Governo definisce, ma nello stesso tempo avremmo discusso questo bilancio avendo un'idea sufficientemente precisa di che cosa il Governo intende fare, in che modo il Governo intende modificare questo bilancio per dare inizio a quella che lo stesso Governo chiama « fase due » della politica economica. Non ci troviamo in questa condizione. E di conseguenza la nostra discussione diventa in buona parte inutile.

Quindi questo è un primo appunto che credo di dover fare al Governo. Ma, ripeto, il fatto che il Governo non abbia considerato la discussione in Parlamento e in particolare la discussione in Senato come essa stessa una scadenza da rispettare e quindi non abbia fornito al Senato gli elementi sufficienti per giudicare di una politica futura di bilancio, deve essere probabilmente ascritto non semplicemente a trascuratezza o a mancanza di rispetto del Governo nei confronti del Parlamento, ma al fatto che il Governo nel suo complesso probabilmente non sa esattamente che cosa vuole fare.

Il fatto che il Governo non abbia, su una cosa di sua pertinenza specifica, cioè la politica del bilancio, idee sufficienti lo si può desumere da alcuni sintomi tra cui i rinvii che vi sono stati nel Governo a proposito della definizione della manovra di bilancio.

Anche questa dei rinvii è una cosa su cui si sarebbe potuto dare un giudizio tollerante. Il giudizio però diventa severo, a mio parere, tenendo conto soprattutto della ragione che ha determinato l'ultimo di questi rinvii, il quale, almeno a quanto se ne sa, è stato motivato essenzialmente dalla necessità o dalla opportunità di aspettare, prima di definire una politica di bilancio, alcune decisioni che i sindacati avrebbero dovuto prendere per le materie di loro competenza. A quanto se ne sa, c'era una riunione del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto svolgersi; quando ci si è resi conto che c'era all'interno del movimento sindacale un certo dibattito importante su una questione non irrilevante come l'indicizzazione delle retribuzioni, questo è stato assunto a motivo per rimandare ancora le decisioni. Perchè questa motivazione, posto che sia esatta, del rinvio è particolarmente grave? È grave, a mio parere, perchè instaura nella situazione una sorta di circolo chiuso, perchè anche i sindacati hanno buone ragioni, prima di assumere le proprie determinazioni, di aspettare per vedere cosa fa il Governo.

Si determina perciò una situazione molto bloccata in cui nessuno si muove perchè aspetta la mossa dell'altro. Si arriva così ad una situazione immobile in cui nessuno si sente di prendere l'iniziativa, in cui ciascuno aspetta che l'iniziativa sia presa dall'altro: quindi in realtà non si decide nulla, cioè i centri decisionali risultano tutti bloccati.

D'altra parte che questo immobilismo generale dei centri di decisione si determini proprio in questo momento è circostanza da giudicarsi particolarmente grave. Infatti, come ormai tutti riconoscono, negli ultimi tempi l'inflazione è venuta assumendo caratteristiche particolari, ha cominciato a cambiare natura: siamo arrivati o stiamo per arrivare al punto in cui l'inflazione esi-

ste solo perchè esiste l'inflazione, quindi è un'inflazione che si autoalimenta, si alimenta cioè delle aspettative di inflazione, è un'inflazione che trova in se stessa le ragioni della propria esistenza, della propria continuazione e della propria intensificazione.

Che si sia vicini a questo punto — punto che è stato probabilmente raggiunto — è dimostrato da una cosa molto semplice, ma anche molto impressionante, e cioè che le misure monetarie di carattere classico che sono state prese dal Governo nella cosiddetta prima fase dell'intervento antinflazionistico sono rimaste sostanzialmente senza efficacia: nè l'aumento del tasso di interesse, nè il rafforzamento di certe limitazioni quantitative all'espansione creditizia hanno avuto effetto sull'andamento dei prezzi. Probabilmente se facessimo altre strette della stessa natura, se continuassimo ad aumentare il saggio di sconto e quindi tutto il sistema dei saggi di interesse, se imponessimo altre restrizioni quantitative al credito non accadrebbe nulla dal punto di vista del rallentamento del saggio di incremento dei prezzi. Nè si può dire, d'altra parte, che questo mancato effetto delle misure di carattere monetario sia dovuto alla svalutazione. Bisogna tener presente che il mutamento della parità della lira nella misura del 6 per cento ha determinato una svalutazione molto modesta, dell'ordine del 2 per cento soltanto. Quindi si tratta di motivazioni essenzialmente interne, che fanno pensare appunto al fatto che l'inflazione ormai sta sfuggendo agli strumenti tradizionali di controllo.

Se le cose stanno così, se dunque la lotta all'inflazione va condotta ormai utilizzando altri strumenti, è chiaro che l'immobilismo di cui parlavo prima e il circolo chiuso di cui parlavo prima, per cui ogni centro di decisioni prima di muoversi aspetta che l'altro si sia mosso, ci mettono in una situazione particolarmente grave.

Com'è possibile superare questa situazione? Negli ultimi tempi, direi addirittura negli ultimi giorni, si è accentuata di molto nel paese la discussione attorno alle indi-

cizzazioni. Questa discussione si è determinata per la prima volta in maniera molto esplicita e vivace — e considero questo un fatto positivo — all'interno del movimento sindacale. Trovo giusto che si discuta questo argomento in quest'Aula proprio parlando del bilancio dello Stato perchè, se è vero, come lo stesso Governo ammette, che bisogna passare ad una fase della politica economica di cui la politica del bilancio è una parte essenziale, se è vero, d'altra parte, che la politica del bilancio deve tener conto della situazione generale, se è vero che la politica delle indicizzazioni fa parte degli elementi che costituiscono la situazione generale, è chiaro che una discussione sulla questione generale delle indicizzazioni è del tutto pertinente discutendo della politica di bilancio. Quindi è bene sollevare questa questione anche qui.

Vi sono contrasti all'interno del movimento sindacale; non sappiamo come e se saranno superati. Però trovo molto importante che cominci a diffondersi un'idea particolare, l'idea cioè che le indicizzazioni, in specie l'indicizzazione delle retribuzioni — ma il discorso dovrebbe valere per qualunque indicizzazione — possano essere ridefinite rispetto a quelle attuali in maniera che esse assumano come termine di riferimento non tanto l'inflazione passata, quanto una ipotesi di inflazione futura.

Credo che questo sia un punto molto importante, credo che sia così importante da rendere quest'ipotesi una cosa del tutto diversa dalle tante proposte di modifica delle indicizzazioni che pure sono state fatte nel corso degli ultimi anni. Sono state avanzate molte proposte, a questo riguardo, le quali avevano in comune questo fatto: l'indicizzazione avveniva rispetto a movimenti passati nei prezzi, più o meno passati, ma comunque passati. Adesso comincia ad affiorare l'idea dell'opportunità che l'indicizzazione assuma come termine di confronto un'ipotesi, che diventa non semplicemente un'ipotesi, ma anche un obiettivo da raggiungere, di movimenti futuri dei prezzi, salvo ad effettuare, in modi da vedersi, eventuali conguagli, qualora l'ipotesi non venisse verificata dalla realtà.

La questione politica che sorge a questo riguardo, secondo me, è questa: se una simile idea, cioè se una indicizzazione rispetto al futuro anziché rispetto al passato, non debba essere assunta anche in sede di politica economica generale come valida, come possibile criterio per l'intero mondo delle indicizzazioni e non semplicemente per l'indicizzazione delle retribuzioni del lavoro dipendente.

A questo riguardo secondo me il Governo avrebbe potuto assumere un atteggiamento sulle materie che gli competono, un atteggiamento sulle sue indicizzazioni. Cosa vuole dire sulle sue indicizzazioni? Sulle sue indicizzazioni vuol dire varie cose, ma innanzi tutto — e anche questo è un problema che è stato posto in questi ultimi tempi ed è un problema importante — per quanto riguarda tutti i prezzi che il Governo controlla, quindi essenzialmente le tariffe dei servizi pubblici. Tra due tesi estreme, come al solito, c'è una via di mezzo che sarebbe la più opportuna da seguire. Una tesi estrema è quella che acconsente ad aumenti più o meno tumultuosi, improvvisi delle tariffe a seconda di quello che accade sul terreno del movimento generale dei prezzi, che è poi la pratica seguita e che sembra si abbia intenzione di seguire nel futuro. L'altra ipotesi estrema è quella di un blocco delle tariffe che certamente potrebbe avere effetti negativi sul bilancio, ma dei quali si dice che l'effetto di modifiche delle aspettative sarebbe tale da potere più che compensare l'effetto negativo sul bilancio pubblico. Tra questi due estremi, cioè aumento improvviso, non preannunciato, spesso tumultuoso delle tariffe sulla base di un'indicizzazione sul passato ed un blocco tariffario, c'è una via di mezzo seguendo la quale forse si darebbe un importante annuncio antinflazionistico, cioè indicizzare le tariffe sul futuro sulla base di una ipotesi di una inflazione piuttosto contenuta. Questo certamente rappresenterebbe una modificazione delle aspettative e contribuirebbe soprattutto a determinare nel paese un quadro, non dico di certezza, ma quanto meno di minore incertezza rispetto al quadro attuale. Questo sarebbe un contributo importan-

te che la politica economica potrebbe dare nella questione dei meccanismi che amplificano l'inflazione e cioè nella questione delle indicizzazioni.

Ma anche su questo punto non c'è nessuna decisione, che io sappia, non c'è la definizione di una linea politica. Uno degli elementi di massima incertezza che esiste nel sistema, proprio in un momento in cui, data la caratteristica dell'inflazione, cioè di una inflazione che si alimenta delle aspettative, vi sarebbe bisogno di certezze, è rappresentato dal futuro delle tariffe pubbliche. Non solo, ma il problema delle indicizzazioni è un problema che investe più in generale la spesa pubblica.

Oggi ci troviamo in una situazione in cui il bilancio di competenza è fatto in un certo modo ed il bilancio di cassa deriva da un insieme di autorizzazioni di cassa che riducono il *deficit* complessivo. In questa situazione abbiamo una manifestazione di intenzioni da parte del Ministero del tesoro, per quanto mi risulta, di procedere ad una ulteriore diminuzione della spesa pubblica in maniera da riportare il disavanzo del settore pubblico allargato allo stesso livello che aveva all'epoca della relazione previsionale e programmatica, cioè intorno ai 37.000-38.000 miliardi.

Non si è ancora capito bene però come questa intenzione si sostanzi. Un primo elemento di incertezza — e qui devo ancora rimproverare al Governo di non aver consentito che questa discussione si svolgesse all'interno di determinazioni più certe di quelle che sono state prese in un primo momento — è rappresentato dal fatto che non si è ancora capito bene in quale misura si intenda attribuire questa diminuzione del *deficit* pubblico all'aumento delle entrate, quindi essenzialmente ad aumenti di tariffe e contributi ed in quale misura a diminuzioni di spesa. La scelta non è indifferente. Potrebbe esserlo in una situazione di inflazione molto modesta, ma non lo è in una situazione in cui certi aumenti di prezzo si portano dietro altri aumenti. Quindi il fatto che la distribuzione di una ipotetica riduzione di disavanzo tra incremento delle

entrate, attraverso modifiche tariffarie, e diminuzione delle spese sia ancora circondata dalla incertezza rappresenta un elemento che contribuisce ad alimentare l'inflazione e non a diminuirla.

Ma vi è un altro elemento di incertezza, sempre sul piano della diminuzione della spesa. È affiorata l'idea — in questo momento mi riesce difficile ricordarne la paternità — che si dovesse pervenire ad una riduzione di spesa, in una maniera, come si suol dire con una parola che non vorrei usare perchè contiene una accezione negativa, indiscriminata, cioè con una indiscriminata riduzione delle spese di tutti i Ministeri in una certa misura, misura che è stata indicata, se non ricordo male, nel 2 per cento. Non si sa se questa idea andrà o non andrà avanti. Ma a questo riguardo vorrei dire che una riduzione indiscriminata della spesa, tagliando nella stessa misura ovunque, è una idea che è sempre stata giudicata negativamente, nel senso che vi sono alcune spese che meriterebbero di essere ridotte, altre che magari meriterebbero di essere aumentate. Quindi è chiaro che c'è questo aspetto negativo nel taglio indiscriminato della spesa, aspetto che potrebbe risultare fortemente diminuito e addirittura trasformarsi nel suo contrario, cioè in aspetto positivo, se noi fossimo all'interno di una politica generale di abbassamento delle indicizzazioni, ossia in una situazione, in altri termini, in cui l'indicizzazione sul futuro anzichè sul passato dia buone probabilità di una diminuzione consistente del tasso di inflazione.

In questo modo la diminuzione generale della spesa, diciamo il 2 per cento sulla spesa di tutti i Ministeri, potrebbe essere niente più che un adeguamento della spesa pubblica a questo diminuito tasso di inflazione che sarebbe la conseguenza di una generalizzazione della politica della indicizzazione sul futuro anzichè sul passato. Si può discutere di questa cosa, però bisogna decidere; il fatto che non si decida, il fatto che, a quanto risulta, contrasti interni al Governo impediscano di assumere una decisione in questo senso, è appunto un fatto grave.

Ma allora qual è la conclusione di tutto ciò? Io ho già provato ad accennare a questo problema discutendo della legge finanziaria; adesso lo riprendo brevissimamente con qualche elemento in più proprio per tener conto delle ultime vicende. Noi ci troviamo in questa situazione, ripeto, di una inflazione che si autoalimenta per il fatto che c'è da parte di tutti — classi, categorie, singoli soggetti economici — una rincorsa generale a chi acquisisce più reddito nominale. Il risultato è che il reddito reale non aumenta per nessuno se non nella misura in cui il reddito reale è effettivamente aumentato. Ma è questa una rincorsa che può essere giudicata inutile solo *a posteriori*. Di fatto però quando questa rincorsa interessa tutti, nessuno si può fermare sotto pena di essere fortemente penalizzato rispetto a tutti gli altri.

Allora l'interruzione, diciamo, della rincorsa, il fatto in altri termini che i singoli centri di decisione possano cominciare a ragionare in termini di reddito reale e non più semplicemente in termini di reddito monetario implica che vi sia un insieme di decisioni tra di loro concordate e in qualche modo contemporanee. Ma siccome non c'è nessuno che potrebbe mettere d'accordo tutti perchè prendano una decisione contemporaneamente, è chiaro che questa non è una questione che può essere lasciata ai meccanismi di mercato, al rapporto tra le categorie e alle classi, agli accordi singoli che includono sempre parti determinate della società e non tutta la società.

Faccio un solo esempio che mi sembra pertinente perchè sono le cose di cui si discute in questi giorni. Supponiamo che nel mondo sindacale si faccia strada l'idea di modificare la scala mobile indicizzando le retribuzioni sul futuro anzichè sul passato sulla base di una certa ipotesi di inflazione. Questo certamente rappresenta un modo in cui si può verificare una certa fermata da parte dei lavoratori dipendenti. Ma è chiaro che una simile fermata in una situazione in cui non vi sia garanzia che altri si fermino essi stessi, e che perciò la fermata determinata dai primi che hanno avu-

to questa iniziativa sia vanificata dal comportamento degli altri, rende questa ipotesi del tutto astratta.

È chiaro allora che vi è un momento politico nella lotta all'inflazione che diventa determinante rispetto a qualsiasi momento tecnico. Il momento politico è costituito dalla presenza di un luogo, per l'appunto politico, nel quale può avvenire una convergenza di decisioni generali.

PRESIDENTE. Il Parlamento, senatore Napoleoni.

NAPOLEONI. Certamente il Parlamento, signor Presidente — la ringrazio di questo suggerimento — ma non solo il Parlamento perchè qui occorrono generalità ed universalità di consensi attorno ad una certa politica. Quindi c'è un momento che appartiene in maniera specifica all'azione di Governo.

PRESIDENTE. Quindi due momenti del Parlamento, se mi consente. Trovo molto interessante il suo discorso sul metodo: un momento preventivo di consultazione del Parlamento, anche ad evitare il diffondersi dell'impressione che si consultano tutti tranne il Parlamento, ed un momento successivo per decisioni sulle scelte del potere esecutivo. Quindi due momenti di dialogo con il Parlamento, dato che la sintesi, come lei giustamente ha detto, è politica. E tutto questo in aiuto al Governo, non in antagonismo preconcepito con esso.

NAPOLEONI. Sono d'accordo su questo, signor Presidente, e la ringrazio. Mi scusi se insisto, ma il Parlamento per discutere di queste cose ha bisogno di una materia, quindi di una proposta, che gli venga fatta, di politica economica sulla quale svolgere il dibattito. E la mancanza di ciò rende il dibattito parlamentare in un'Aula quasi vuota del tutto superfluo, malgrado la volontà della maggior parte di noi.

PRESIDENTE. Infatti, quando lei ha detto che ha bisogno di una mate-

ria, stavo per integrare dicendo « e di ascoltatori ».

NAPOLEONI. Questo non può compensare la mancanza di un dibattito politico che potrebbe svolgersi qui. La mia conclusione è questa: la situazione richiede un momento di sintesi che non c'è. Questo momento di sintesi, di cui il Parlamento è parte importantissima, richiede un Governo diverso, un Governo che aggregi una quantità di consensi e abbia un'autorevolezza tale, soprattutto per quanto riguarda proprio la gestione del bilancio — quindi la questione è estremamente pertinente al dibattito che stiamo facendo adesso — da indurre col proprio comportamento comportamenti analoghi.

Non voglio fare un'analisi che esulerebbe dalla materia che stiamo discutendo, ma questa cosa non accade. La società è estremamente disgregata e non trova nelle istituzioni un momento di coordinamento delle volontà. Di questo la società in questo momento ha bisogno. L'inflazione non è che l'espressione ultima di questa mancanza di coordinamento delle volontà. Coordinamento delle volontà non significa che ogni dialettica sociale e politica deve aver fine, ma significa che, rispetto a questo problema specifico dell'inflazione, occorre che tutti si muovano allo stesso tempo e nello stesso modo, altrimenti nessuno si può muovere per paura di risultare del tutto perdente in questa gara. Quindi occorre un Governo che, anzichè rinviare le proprie decisioni, per vedere prima le decisioni degli altri, prenda le proprie e metta gli altri di fronte alle proprie responsabilità. C'è una cosa che ho avuto occasione di dire altre volte. Il fatto che il Governo si deve consultare con i sindacati va benissimo. Si consulti con tutti, soprattutto col Parlamento, ma un conto è consultarsi con i sindacati e un conto è, perchè questa è una cosa del tutto diversa, aspettare ad assumere le proprie decisioni che gli altri abbiano assunte le proprie, perchè altrimenti non ne usciremo mai fuori.

Quindi ci troviamo a fare una discussione in questo momento astratta, perchè il

documento che è al nostro esame non è parte integrante di una manovra di politica economica. Tale manovra non è stata ancora definita e c'è una situazione allarmante dell'inflazione perchè stiamo vicino al punto del non ritorno, ovvero al punto in cui l'inflazione diventa incontrollabile con gli strumenti tradizionali di intervento.

A mio parere poi abbiamo una situazione governativa che di tutto è capace meno che di aggregare consensi attorno ad una scelta politica, di tutto è capace meno che di avere quell'autorevolezza per indurre gli altri a comportamenti coordinati, che abbiano il comportamento del Governo come punto di riferimento essenziale. Quindi il mio giudizio è negativo su questo bilancio non tanto per il bilancio in se stesso che è atto notarile difficile da giudicare positivamente o negativamente, quanto per il fatto che il giudizio sulla situazione in cui la discussione di questo bilancio si svolge è negativo e così anche il giudizio sulla politica economica generale di cui questo bilancio dovrebbe far parte e di cui in realtà non fa parte. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

R A S T R E L L I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, in un momento di grande tensione della politica economica nazionale, sembra atto addirittura risibile che l'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 sia stato legato al bilancio pluriennale per il triennio 1981-83. Così recita nel titolo il disegno di legge presentato alla Camera alla fine di settembre dell'anno scorso dall'allora ministro del tesoro Pandolfi, di concerto con il Ministro del bilancio, così imponeva ed impone la legge 5 agosto 1978, n. 468, di riforma della contabilità generale dello Stato.

Da questo aspetto formale discende una necessaria meditazione che non vuole in questa fase del mio intervento assumere valenza politica, ma attenersi alla sfera del giudizio tecnico per riscontrare con assoluta obiettività di elementi, con valutazio-

ni non soggette a dubbi nè di sostanza nè di interpretazione, che il Parlamento è chiamato oggi ad agire e a legiferare nell'ambito delle norme quadro che esso Parlamento si è dato o fuori di esse per introdurre una domanda intesa ad accertare se vigano i principi generali e le normative specifiche, solo tre anni addietro introdotte nel diritto positivo, o se viceversa tutto risulterà stravolto da leggi diverse non scritte, formali, assunte fuori delle Assemblee legislative e imposte a queste dalla forza di una realtà sociale, economica e finanziaria del tutto fuori controllo.

Una meditazione responsabile sotto lo stretto profilo tecnico porta a ritenere completamente sconvolti e irrecuperabili gli equilibri dei rapporti stabiliti dalla normativa recente contabile, con la conseguenza che i singoli strumenti, (bilancio annuale di competenza, legge finanziaria, spese a carattere pluriennale, fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso) non solo non risultano più come elementi organicamente legati ad un disegno di coerenza e di complementarietà, ma strutture contraddittorie, molto spesso tra di loro incompatibili. Dinanzi a questa realtà non si riesce a comprendere come il Governo si attesti in una posizione di estremo equivoco, proponendo al Parlamento un bilancio di esercizio, che nel momento in cui lo si discute o lo si approva, è già superato nella sua consistenza strutturale da altri provvedimenti, taluni a carattere ordinario, come la legge finanziaria e il piano triennale, altri a carattere congiunturale e straordinario, come la stretta creditizia, proposti o assunti dallo stesso Governo sotto la spinta dei fatti, al di fuori e contro le previsioni del bilancio.

Risulta in base a questi rilievi assolutamente insopportabile che anche in termini di bilancio il Governo contrabbandi la provata incapacità — provata purtroppo dagli eventi — a controllare l'economia del paese con pretese innovazioni metodologiche che dovrebbero servire per migliorare il livello delle informazioni del Parlamento e le caratteristiche di trasparenza e di leggibilità del documento in esame. Non risul-

ta difficile contestare che la cosiddetta riconsiderazione degli aspetti tecnico-formali di impostazione del bilancio risponda ad uno stato di necessità e ad una vocazione che sono proprio elementi caratteristici di questo Governo. Lo stato di necessità conseguente all'impossibilità di tracciare con il bilancio le direttrici della selezione e della priorità degli interventi ha costretto lo Esecutivo a ricorrere al bilancio di assestamento quale unica base per definire le nuove previsioni. Non più quindi un rapporto tra cifre e stanziamenti del bilancio attuale rispetto ad analoghe ed omogenee poste del bilancio precedente, onde restasse chiare e lampanti le correlative variazioni proposte, ma nuove determinazioni correlate a dotazioni risultanti dall'assestamento che comprendono residui cassa e competenza con l'effetto di rendere praticamente incomprensibile o di difficile lettura le reali, effettive variazioni di impegno contabile nei relativi settori di intervento.

È nostro convincimento che la variazione del metodo suggerita dall'ex ministro del tesoro onorevole Pandolfi e consistente nel trasporre un antecedente logico qual è il bilancio di assestamento a parametro determinativo delle variazioni di bilancio abbia di fatto costituito il comodo espediente per evitare nella sede opportuna che è proprio quella della previsione del bilancio, le scelte operative in relazione alle priorità. Ove queste fossero state effettuate il profilo tecnico avrebbe invaso e traumatizzato il precario assetto politico delle competenze per dicasteri esaltando nell'ambito dello stesso Gabinetto quelle spinte conflittuali già così evidenti e non controllate fino a giungere alla irreversibile rottura. Quindi stato di necessità non sotto il profilo tecnico ma sotto il profilo politico.

Ci è agevole inoltre contestare l'assunto fatto proprio dai Ministri proponenti che la stessa legge di riforma della contabilità abbia espressamente previsto di porre il bilancio di assestamento quale base per la formulazione del successivo bilancio di previsione essendo a nostro avviso ben diversa la funzione del rendiconto assestato per la stima reale e non presuntiva dei residui

rispetto a quella attualmente in essere di documento base per la nuova formulazione del bilancio.

Nella medesima ottica deve a nostro avviso essere valutata la strutturazione del bilancio secondo un preteso assetto a legislazione invariata. Ed è questa una scelta che implica necessariamente non solo una distinzione ma una contraddizione con la legge finanziaria la quale ultima, per l'ampiezza delle valutazioni e per la necessità di impostazioni di spese e di entrate più aderenti alle realtà operative relazionate al momento della sua approvazione e non riferite teoricamente ad un precedente momento di legislazione, finisce per assumere essa stessa il valore di una legge di bilancio alterando concettualmente e praticamente il rapporto tra i due strumenti, il primo dei quali, il bilancio, finisce per assumere il valore di un atto senza significato in quanto puramente formale e privo di contenuti. C'è da domandarsi — e noi lo domandiamo al Governo — quale significato operativo avrebbe rivestito il bilancio 1981 se fosse stato approvato nei termini costituzionali e se non si fosse fatto ricorso al regime dell'esercizio provvisorio. Anche prima dell'approvazione della legge finanziaria e indipendentemente dalle sue impostazioni il Governo fu costretto a soli due mesi dalla presentazione del bilancio a presentare una prima nota di variazione con la quale eufemisticamente si parlava di riconsiderazione delle grandezze del bilancio per l'anno 1981 ma effettivamente si adeguavano le previsioni di talune entrate, gli stanziamenti per altre uscite, i ridimensionamenti dei fondi globali in relazione a disposizioni di legge o a provvedimenti governativi assunti od emanati nel solo periodo tra il 1° ottobre e la fine di novembre dell'anno 1980. Altro che assetto a legislazione invariata! Si potrebbe dire assetto a legislazione variabile. È vero che tra il primo progetto di bilancio (settembre 1980) e la prima nota di variazione, predisposta spontaneamente — si noti — non per effetto indotto della legge finanziaria, c'è stata una variazione nel titolare del Ministero del tesoro. Ma è anche vero che il

Parlamento, se è sensibile al rispetto che gli è dovuto delle proprie prerogative, non può non censurare il Governo per i suoi limiti di coerenza, inesistenti nella misura in cui ai più assurdi atteggiamenti sul piano politico operativo, corrisponde il totale stravolgimento in fase di bilancio non solo delle previsioni finanziarie, ma persino dei presupposti ai quali esso, per dichiarazione esplicita del Governo, doveva essere ancorato.

La precarietà e l'incoerenza di chi ha la responsabilità della conduzione della cosa pubblica comporta di fatto l'introduzione di un nuovo principio non consentito da alcuna legge quadro, da alcuna norma costituzionale, non voluto da alcun principio dell'ordinamento e cioè che il bilancio di previsione dello Stato abbia l'assetto della legislazione variabile nel senso di restare esso progressivamente ed alternativamente influenzato dalle leggi *in fieri*, cessando di essere parametro di compatibilità e presupposto per la loro promulgazione.

È stato detto da più parti che questo dibattito è stato più che tanti altri caratterizzato dalla inutilità. Ma pur convenendo su una siffatta conclusione, preme a noi precisare che le motivazioni addotte non possono limitarsi al patologico ritardo che anche quest'anno ha subito il procedimento di approvazione del bilancio da parte del Parlamento, nè la disputa accademica sull'opportunità di collegare la discussione del bilancio alla legge finanziaria; nè vale giustificare il virtuale superamento del dato tecnico, la considerazione che i rapidi mutamenti congiunturali possano, come è accaduto in questi giorni, modificare radicalmente il contenuto sostanziale della finanza pubblica e dei suoi movimenti.

Vi è un motivo di fondo più importante che rende inutili gli effetti pratici del seguente dibattito: il Governo, nel momento in cui chiede l'approvazione e l'atto formale, rinnega a questo atto ogni sua validità; nel momento in cui chiede l'approvazione del bilancio quale legge dello Stato ne rifiuta preventivamente l'adempimento adducendo la significativa inadeguatezza dello strumento ai tempi reali, alle esigenze

dell'evoluzione dell'economia, il che significa in termini più semplici che lo stesso Governo riconosce di non essere stato e di non essere in grado di governare l'economia del paese.

Non può essere imputata all'opposizione alcuna responsabilità se il taglio del dibattito sul bilancio sposta la sua attenzione a tutt'altre considerazioni investendo, per necessità di cose e per qualità di intervento, argomenti e risoluzioni che fanno del primo bilancio di previsione e anche della prima nota di variazione un semplice e spiacevole ricordo. Non è l'opposizione che ha seppellito la proposta di bilancio: è il Governo, e con esso la maggioranza, che in contraddizione con le proprie determinazioni di qualche mese fa, impone una svolta alla funzione di critica propria dell'opposizione trasferendo necessariamente il tema di un dibattito a prevalente contenuto tecnico in un dibattito di ordine politico. Per esplicita ammissione dei più autorevoli rappresentanti del Governo si è riconosciuto che solo qualche settimana fa l'approfondito esame della situazione economica nazionale in relazione all'andamento della bilancia dei pagamenti, alla dinamica dei prezzi, alla situazione della finanza pubblica ha costretto il Governo ad assumere nuovi orientamenti. Per nuovi orientamenti deve intendersi lo stravolgimento totale delle ipotesi di bilancio previsionale. Da ciò nasce una considerazione obbligata: era del tutto imprevedibile la drammatica svolta economica che il paese era chiamato ad affrontare o essa era presente, individuata nelle cause e negli effetti, determinata nelle scadenze e nelle congiunture sin dagli ultimi mesi dell'anno scorso e fin da prima di quel famoso agosto dei decreti? È da quella data che i problemi oggi sul tappeto erano individuabili in tutta chiarezza e i cosiddetti nuovi orientamenti del Governo oggi illustrati in quest'Aula del Parlamento sono la riprova nei fatti e non nella polemica che allora il Governo sbagliò nell'imporre, con la forza della maggioranza, la stretta della formula coattiva e cogente del voto di fiducia, inutile e controproducenti provvedimenti fiscali recessivi e per nulla defla-

zionistici, nonostante la battaglia parlamentare ostruzionistica condotta principalmente dalla nostra parte politica per evitare — quando era ancora possibile — inutili sacrifici al popolo italiano per soluzioni tampone a mero carattere congiunturale e di breve periodo, come i fatti e gli eventi hanno ampiamente e definitivamente dimostrato.

Ci si dice che è ingeneroso non valutare il fatto che l'Italia, con gli altri paesi dello SME, ha dovuto subire le conseguenze della mutata politica economica del Governo degli Stati Uniti d'America ed ha altresì subito l'evoluzione, rispetto al problema dei cambi, dell'aggiustamento perequativo di talune monete dell'area europea.

Precisiamo subito che una siffatta giustificazione è tipica dell'atteggiamento vittimistico che la classe politica dominante, dalla fine della guerra ad oggi, ha sempre assunto a sua pretesa discolpa in relazione ai collegamenti, soprattutto economici, con gli Stati Uniti d'America e con i paesi a più forte economia dell'Europa occidentale. Precisiamo, per chiarezza di posizioni, che riteniamo succube, gregaria e colpevole una politica che faccia dipendere la stabilità socioeconomica della nazione dal benevolo atteggiamento, in materia economica e di interscambio, dalle altrui volontà e soprattutto dagli altrui interessi.

La verità — come è vista dalla nostra parte politica — ha ben diversi risvolti, attinge il dissesto a cause diverse, si sostanzia in analisi di fattori degenerativi, come la demagogia e l'ipergarantismo, voluti da chi pensa — e per decenni la classe dominante di questo regime lo ha pensato e ci ha creduto — di poter risolvere con le parole i problemi di una scienza esatta, qual è appunto l'economia.

Lungi da noi il tentativo di essere retrospettivi. Lasciato il bilancio previsionale alla sua sorte di atto dovuto per l'archivio, dimenticate per un attimo le responsabilità di chi ha preteso di governare distruggendo una ricchezza che, se oculatamente condotta, poteva garantire almeno vent'anni di stabilità e di progresso, sentiamo piena la responsabilità di affrontare i problemi del-

l'oggi e del domani. E lo facciamo per dovere, anche se convinti nostro malgrado che gli attuali avvertimenti, le raccomandazioni meditate, le proposte responsabili cadranno sul largo terreno di una stratificazione governativa politicamente e culturalmente arida, senza avvenire e senza speranza.

Ci permetteremo, a questo punto, di precisare al Ministro del bilancio che non diamo alcun significato, non attribuiamo alcun valore effettuale al programma triennale approvato dal Consiglio dei ministri. Ci basterebbe la considerazione ovvia che la sua formulazione, come risulta dalla data di approvazione da parte del CIPE (30 dicembre 1980) è riferita a tempi diversi da quelli attuali. Ma non è solo un problema di attualità che intendiamo sollevare. C'è una realtà diversa, molto più condizionante in termini reali. Una qualsiasi pianificazione economica, per egregia e solida che possa essere, non regge, non può reggere quando essa è aspirazione rispettabile, personale e tradizionale di un solo ministro e non regola ferrea, assunta rigidamente dall'intero Governo.

L'esperienza di un piano triennale precedente, ben più prestigioso, coerente ed attuale, se riferito all'epoca della sua approvazione, quello dell'allora ministro Pandolfi, dovrebbe insegnare che l'argomento può servire per qualche comizio ad un limitato pubblico di irriducibili ottimisti, ma non può essere trasferito in Parlamento come clausola di garanzia.

D'altra parte, per accennare a un qualche elemento di analisi, non vi è alcun riscontro obiettivo tra i presupposti e le condizioni del piano triennale, ancora tutto da verificare, e le misure assunte recentemente dal Governo; e quindi a giudizio della nostra parte politica non sapremmo se definire più illusorio o più patetico il tentativo di presentare come conciliabili e compatibili previsioni pianificate nella pura teoria e provvedimenti adottati e vigenti, come quelli dell'aumento del tasso di sconto, dell'aumento delle riserve obbligatorie di banca, della svalutazione della lira nello SME e del blocco dei contratti del pubblico impiego.

A proposito di tali ultime misure, le sole adottate fino a questo momento, non vi è alcuno che possa sostenere che esse, prese come sono, non debbano necessariamente determinare condizioni assai gravi per il sistema produttivo e per i livelli di occupazione. Una siffatta serie di misure, di esclusivo carattere monetario, comporta automaticamente una fase di pesante recessione i cui effetti possono essere attenuati solo a condizione di un riequilibrio tassativo mediante riduzione della spesa pubblica di parte corrente. Il ministro Andreatta, nella sua relazione nell'altro ramo del Parlamento, ha giustificato i provvedimenti monetari sulla base delle gravi tensioni sul mercato valutario della lira, per il cui sostegno le riserve della Banca d'Italia hanno subito l'esborso medio mensile negli ultimi tre mesi di oltre un miliardo di dollari.

Pensare di correggere un siffatto andamento perverso dell'economia con i provvedimenti monetari è pura astrazione, nè bastano i propositi contraddittori esposti genericamente per quella « fase due » nella quale si dovrebbe arrivare al contenimento della spesa pubblica e al taglio del disavanzo del settore pubblico allargato. In relazione a tale « fase due » del completamento della manovra congiunturale con provvedimenti a carattere strutturale, siamo a conoscenza del fatto che, mentre parliamo in quest'Aula, il Governo è impegnato in un confronto con il sindacato nel tentativo di raggiungere una impossibile intesa. Sappiamo anche del proposito del Governo di procedere, nel prossimo Consiglio dei ministri, all'adozione in ogni caso di misure riduttive del *deficit* pubblico.

Ma abbiamo anche il radicato convincimento — ed i prossimi giorni e forse le prossime ore lo verificheranno — che il postulato, che sembra accolto nella misura in cui è generico, sarà smentito e saranno registrati nuovi grandi cedimenti. Siamo convinti, anche se ci auguriamo di essere smentiti, che il Governo, impossibilitato più per le sue contraddizioni interne che per la reazione delle forze sociali, rinunzierà ad un programma doveroso di riduzione della

spesa improduttiva ed al più, per mascherare le proprie impotenze, ricorrerà ad un aumento dell'entrata, mediante aggravamento di imposizioni contributive o tariffarie, alterando così il significato del taglio sulle spese per realizzare una presunta riduzione del *deficit* e cioè del disavanzo mediante incrementi delle entrate.

Precisiamo che un simile espediente sarebbe un gravissimo errore, perchè non vi è più spazio per inasprimenti fiscali, contributivi o di più elevata pressione sui cittadini; vi è invece una via maestra che il Governo ha individuato ma che non avrà la forza e la coerenza di percorrere fino in fondo.

Quando il ministro Andreatta riconosce che esistono, nel campo della spesa pubblica, tre sottosistemi, costituenti tre centri autonomi di decisione che gravano sul bilancio dello Stato, che incidono direttamente sulla gestione delle spese statali, ma che sfuggono ad un efficace controllo, individua il punto dolente del *deficit* del settore pubblico. La sanità, le autonomie locali e le gestioni previdenziali incidono così pesantemente nella gestione economica nazionale da imporre ad un Governo responsabile un drastico, immediato intervento per ricondurre le dette gestioni ad un momento centralizzato, sia sotto il profilo della gestione che sotto il profilo del controllo.

Ma una tale ipotesi, ancorchè individuata, risulterà fuori dal campo di intervento del Governo. E non solo perchè per la sanità e per la pretesa riforma sanitaria il ministro Aniasi continuerà a firmare contratti e ad assumere impegni non rispettati o perchè la sciagurata gestione previdenziale dell'INPS da parte della triplice sindacale imporrà il rispetto e l'autonomia del feudo amministrativo, ma soprattutto perchè è nei detti settori che si annida l'opera del sottobosco dei partiti di regime, la piovra di quel sottogoverno che crea catene di clientele sulle quali il regime garantisce a se stesso le ragioni della sua sopravvivenza.

Se si aggiunge ai cosiddetti tre sottosistemi fuori controllo la voragine incolmabile delle partecipazioni statali, il quadro

del deficit pubblico risulta irrisolvibile dal momento che le soluzioni, per quanto obbligate, costituirebbero la prova del fallimento globale della politica complessiva del Governo portata avanti da almeno vent'anni a questa parte. Ecco perchè la « fase due » della politica economica si presenta come un enigma, non conoscendo il Senato quali effettivamente potranno essere i provvedimenti che saranno adottati e quale influenza essi avranno sulla manovra di bilancio.

Di talchè risulta del tutto superfluo approfondire in questo momento un assetto di bilancio che tutti riconoscono superato e come tale non più idoneo a regolare la politica economica del nostro paese.

Il voto contrario del nostro Gruppo al bilancio, più che riferirsi all'atto formale, vuole incidere come giudizio politico sulla palese incapacità di questo Governo ad assumere quelle scelte di fondo che risultano indispensabili. La permanenza alla guida del paese di una compagine governativa priva di coesione, di capacità di scelte, costretta all'immobilismo o all'intesa paralizzante con le forze sociali costituisce, ad avviso della nostra parte politica, una concausa determinante dello sfascio non solo economico che vive la società nazionale. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

L A N D O L F I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, si è soliti dire che la discussione sul bilancio sia un atto puramente formale e che lo stesso bilancio di previsione appartenga all'armamentario delle cose pressochè inutili; tuttavia va osservato che, anche se questo è vero, di recente, nella discussione sul bilancio nell'altro ramo del Parlamento, si è assistito ad un dibattito acceso ed anzi ad una accanita controversia di voti che sta a denotare che anche la discussione e l'esame del bilancio offrono l'occasione al Parlamento per esprimere giudizi più vasti ed articolati sul quadro complessivo della situazione economica del paese, sulle priorità che essa impone di scegliere, sul-

le linee di strategia economica e finanziaria necessarie per pervenire a tali obiettivi, primo fra i quali è quello, su cui da tutte le parti si concorda, della lotta all'inflazione.

Si concorda, anche se non da parte di tutti da parte di molti, nel riconoscimento della connessione che esiste tra crescita del saggio di inflazione e disavanzo del bilancio pubblico, disavanzo derivante essenzialmente dalla rigidità e dall'ampiezza della spesa pubblica che in Italia si è andata storicamente costituendo nei termini che conosciamo e che spesso deprechiamo a seguito della espansione, nelle varie fasi della storia nazionale del paese, del ruolo dello Stato nella vita civile, economica e sociale.

La natura della spesa pubblica è tale quindi nel nostro paese da rendere anche concettualmente sterile quella ipotesi che pure sta avendo forse una eccessiva fortuna in Gran Bretagna, negli Stati Uniti ed in Francia che prende il nome a volte di neoliberalismo, a volte di neomonetarismo in quanto si rifà ai nuovi *mixed appoints* della cultura economica internazionale; ipotesi anche seducenti, con le quali certamente si debbono fare i conti, che portano a prospettare riduzioni del livello di pressione fiscale, di restrizione degli apparati burocratici, di riduzione degli aspetti più patologici e pesanti delle fasce assistenziali; ipotesi, ripeto, seducenti con le quali bisogna fare i conti; ed è capitato per esempio in un paese come l'Inghilterra dove il movimento operaio, non avendo voluto fare i conti con queste ipotesi, ha avuto una sonora batosta.

Chi di noi, di fronte alla prospettiva e alla proposta di ridurre il peso fiscale, di ridurre gli sprechi assistenziali, di ridurre il peso burocratico, è concettualmente e pregiudizialmente ostile? Se si facessero in Italia dei *referendum* su queste cose, come avviene in California, la stragrande maggioranza del paese, al di là delle diversificazioni ideologiche e politiche, finirebbe per accettarli. Bisogna però considerare che, oltre al fatto che queste ipotesi vedono convergere molte critiche allo Stato assistenziale, alla burocratizzazione della vita socia-

le ed amministrativa, che sono insieme critiche di destra e critiche di sinistra, che profilano sovente impensati matrimoni di idee, che permettono di saccheggiare i testi monetaristici di Friedmann e le opere di O'Connor sulla crisi dello Stato fiscale, queste ipotesi che, ripeto, non è possibile scartare sul piano concettuale, ben poco hanno a che fare con la specificità del caso italiano a meno di non vagheggiare un impossibile ritorno alla *belle époque* della società prefascista che tra l'altro, a leggere un autorevolissimo testimone come Luigi Einaudi, era meno liberista di quanto ci si voglia far credere. Si legga, a tale proposito, l'opera di Einaudi sulle conseguenze economiche e sociali della prima guerra mondiale per capire come il liberismo fosse una formula di facciata più che una realtà vera.

Bisogna fare i conti in Italia con una realtà diversa da quella statunitense o inglese. Da noi la curva del professor Laffer, secondo la quale l'imposizione fiscale entra in fase di rigetto oltre un certo punto, viene disegnata non dal comportamento di imprenditori provvisti di elevata coscienza civile, ma da fasce consistenti di evasione fiscale contro le quali dà di cozzo con grande buona volontà il nostro Ministro delle finanze e da un'area vastissima di lavoro dipendente pubblico e privato che, nei confronti dell'imposta, non è in grado di esprimere rigetto alcuno perchè il prelievo si effettua sulla busta paga.

Da noi sono forti i tassi di indicizzazione, quasi a livello argentino o brasiliano, con aree di indicizzazione di segno inverso, come quella dell'equo canone, che spesso colpiscono chi non è indicizzato. Non bisogna dimenticare infatti che in Italia non tutti sono indicizzati: basta pensare ai 2 milioni di disoccupati che non sono indicizzati, a meno che non si indicizzi anche il tasso di disoccupazione crescente, basti pensare ai lavoratori a salario nero e a tutti i dipendenti che operano almeno in parte, indicizzati o no, nell'economia sommersa. Questi sono tutti fattori di rigidità che sono presenti nella vita economica e sociale, con i quali si debbono fare i conti, non essendo possibile cancellarli con un tratto

di penna, che si riflettono come propellenti della spirale inflazionistica e che, nell'impatto con il settore della pubblica spesa, costituiscono cause di *deficit* e di ineguaglianze. Ne cito solo uno che a me pare esemplare: il settore della sanità pubblica, dove il carico contributivo appare enormemente sperequato tra le varie categorie e determinante un largo buco nella spesa sanitaria complessiva.

Abbiamo, di fronte a un costo medio del servizio sanitario nazionale per ogni assistibile con carico familiare, secondo il calcolo di uno per 1,20, un costo medio annuo di 663.425 lire, contro contributi che variano dalle 65.000 lire annue, a fronte delle 663.000 lire ed oltre di spesa sanitaria di 1.600.000 coltivatori diretti, delle 175.000 lire dei commercianti che sono 1.585.000, delle 190.000 lire annue di contributo di 1.765.000 artigiani, delle 336.000 lire annue dei 217.000 professionisti, mentre i 6.600.000 lavoratori dipendenti del settore industriale sopportano un carico contributivo che sfiora il milione, ovvero è superiore alla spesa per ciascun assistibile con carico familiare previsto dal servizio sanitario nazionale e quindi ben oltre questa media di spesa. C'è quindi una sperequazione contributiva che persiste, nonostante l'entrata in attività del servizio sanitario nazionale.

Di fronte a tali stime siamo costretti a ritenere che la solidarietà sociale verso determinate categorie si risolve in una sperequazione sempre più acuta nei confronti di altre categorie e produce effetti devastanti sulla spesa pubblica, e non solo nel settore sanitario. Il gettito derivante, per esempio, dai contributi dei coltivatori diretti si aggira complessivamente sui 203 miliardi l'anno, contro un costo complessivo per questa categoria del servizio sanitario pubblico che supera i 1.000 miliardi. Occorrerebbe quindi procedere al più presto all'unificazione del regime contributivo e si tratterebbe della soluzione più razionale ed equitativa, perchè una unificazione equilibrata non cancella il principio della solidarietà. Ma chi pone mano a questa unificazione contributiva? Ci vorrebbe una dose di volontà politica ed anche uno spirito di

scontro con interessi e sollecitazioni corporative che fino ad ora non ci sono stati.

Eppure è ormai convinzione comune che senza la modificazione dei contributi la spesa sanitaria rischia di divenire un buco sempre più profondo e divorante delle risorse pubbliche.

Chi come noi socialisti ha lavorato per la edificazione del servizio sanitario nazionale non può non denunciare queste contraddizioni che pesano sulle spalle dei lavoratori dipendenti e di tutti i cittadini. In questo come in altri settori dobbiamo entrare nella logica di quella che l'onorevole Francesco Forte ha definito « ingegneria finanziaria ». In questa ottica nuova le stesse misure di restrizione del credito a breve vanno accompagnate da una manovra espansiva del tipo selettivo e qualificato, cioè con un reale allargamento del credito agevolato, del finanziamento delle innovazioni tecnologiche, del potenziamento delle misure creditizie per il commercio con l'estero. Questo affinché la strategia contro l'inflazione non degeneri in pratiche di soffocamento dello sviluppo.

Chi come noi non ignora che l'alto tasso di inflazione dipende dall'alto disavanzo pubblico deve porre con grande sensibilità per i temi economici e sociali del problema l'esigenza prioritaria di riequilibrare il bilancio statale, quello dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e degli altri organismi previdenziali — so che sarà una grande fatica — quello dell'Enel e quello delle imprese a partecipazione statale. Se non c'è uno sforzo serio e responsabile di espansione dei margini di finanziamento autonomo di tutte queste dita della mano pubblica, se cioè non saremo in grado di ricorrere alla copertura finanziaria dello Stato e di riappropriarci dei mezzi di finanziamento, c'è da temere che ogni politica di contenimento del *deficit* di bilancio si rivelerà alla lunga inane e velleitaria e gravida di conseguenze per l'avvenire della nostra economia.

C'è molta spesa pubblica, ma c'è in essa una componente di rigidità notevole, oltrechè una altrettanto notevole componente di discrezionalità. Se dalla prima è impossi-

bile realisticamente prescindere, è sulla seconda che deve accentrarsi la volontà di governo dell'economia, al fine di un controllo e di un indirizzo programmatico.

Punti critici sui quali si contrasteranno sempre di più gli automatismi difficilmente superabili e la volontà programmatrice e che rendono problematica la riqualificazione della spesa pubblica sono quelli della crescita delle prestazioni sociali ed in particolare delle pensioni ed infine la difficoltà delle amministrazioni, sia quelle centrali, sia quelle periferiche, di accelerare il flusso di realizzazione dei programmi pubblici di investimento.

Sul primo punto basterà osservare come presumibilmente la spesa complessiva per le pensioni in rapporto al prodotto interno lordo, dopo un incremento di circa l'1,5 per cento nel quinquennio 1976-1980, dovrebbe aumentare, secondo stime abbastanza precise, di altri due punti nel breve arco di tempo compreso tra il 1981 ed il 1983.

Quanto agli investimenti pubblici, di fronte ai forti ritardi che sono presenti nella realizzazione dei programmi, non sono risultati fino ad oggi sufficienti gli aumenti delle autorizzazioni di spesa, in quanto il flusso della realizzazione effettiva è risultato sempre assai meno dinamico.

È stato stimato in sede tecnica che i tempi medi per gli investimenti a carico del bilancio statale sono di circa diciotto mesi tra stanziamento e impegni e di circa venti mesi tra impegni e pagamenti. Lo stesso vale per gli investimenti negli altri centri di spesa pubblica, le regioni, gli enti locali e la Cassa per il Mezzogiorno.

In questo senso, di fronte ai tempi tecnici che intercorrono tra l'impegno e la spesa non sarà possibile un sostanziale aumento della quota degli investimenti pubblici rispetto al prodotto interno lordo ed è questa una delle chiavi per passare ad un nuovo corso della spesa pubblica, come base di una strategia programmatrice degli investimenti pubblici.

Se non si risolve questo nodo dei tempi di realizzazione della spesa, i documenti di piano anche di eccellente e rigorosa fattu-

ra non producono nè ristrutturazione produttiva nè sostegno all'occupazione. I pericoli per l'occupazione, con le recenti misure di Governo, si accrescono già di per sé medesimi e questo reclama una strategia di rilancio produttivo che sia convincente e sostenuta da una volontà politica rigorosa.

Abbiamo da un lato una componente più dinamica dal punto di vista delle entrate per effetto di un impegno senza precedenti nel settore delle imposte dirette per aumentare il gettito fiscale. La pressione fiscale complessiva dovrebbe, infatti, passare — sempre secondo stime che ritengo precise — dal 36,4 per cento del 1980 al 39,1 per cento del 1983. Ma a questa maggiore dinamica delle entrate dovrebbe corrispondere una qualificazione della spesa finalizzata al rilancio produttivo e della occupazione.

Le pratiche restrittive, pur necessarie, ma sempre dolorose, non possono restare fini a se stesse. Debbono preludere, se non si vuole ricadere in una sorta di neomaltusianesimo economico, ad una reale strategia di rilancio produttivo altrimenti, lungi dallo sconfiggere l'inflazione, si assommeranno ad essa gli effetti di un ristagno.

Abbiamo avuto nei giorni scorsi — per usare una metafora calcistica — il primo tempo nel quale si è giocato in difesa. In questi giorni, in queste ore si profila un secondo tempo nel quale sembra che il Governo attenda al centrocampo le parti sociali e in particolar modo i sindacati per il confronto su tariffe, prezzi e scala mobile. A quando i tempi supplementari? Perché noi avevamo previsto un secondo tempo del rilancio della spesa produttiva e non vogliamo che rischi di diventare un tempo supplementare. E comunque siamo impegnati ad attendere con grande attenzione questi tempi supplementari o terzo tempo, quello in cui si giocherà la partita, forse la più importante, del rilancio di una politica per la produzione e per l'occupazione. A quando questo tempo del rilancio della spesa produttiva? È una domanda che rivolgiamo al Governo. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

R O S A . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, colleghi, i problemi che nascono da una gestione della spesa pubblica volta a contenere l'inflazione senza rinunciare ad essere anzitutto uno strumento atto ad indirizzare lo sviluppo economico del paese e la sua riconversione industriale per una collocazione nella divisione internazionale del lavoro e nel contempo un mezzo per ridurre le distorsioni nella distribuzione del reddito, sono problemi altamente complessi in tutte le società industrializzate e in via di sviluppo e non sempre appaiono sicuramente risolvibili neanche dal punto di vista teorico. È dunque questa la difficoltà in cui il Governo e il Parlamento si dibattono nell'attuale confronto sui programmi di spesa per l'anno in corso e per il medio tempo. E giova anzi qui rilevare come la vera contrapposizione dialettica non passa soltanto tra Governo ed opposizione, tutore il Governo di un rigore monetarista giusto, volto a non dare esca all'inflazione, testimone l'opposizione dell'esigenza di sviluppo e di equità sociale che sorge dalle classi lavoratrici del paese. Ma la contrapposizione si ritrova all'interno stesso della politica governativa, la quale deve farsi carico di contemperare le diverse esigenze nell'ambito dei vincoli imposti dalla collocazione internazionale dell'Italia e dei giusti desideri, che il paese stesso esprime, di sviluppo e di stabilità economica.

Iniziando da un esame della politica tributaria, va certamente rilevato che l'area di coloro che in Italia, almeno in parte, si sottraggono al pagamento delle imposte indirette, ma soprattutto dirette è, a livello delle persone fisiche, di qualche rilievo. Si può anzi dire che, grazie ad un meccanismo delle imposte sulle persone fisiche che vede le imprese, o meglio i datori di lavoro quali sostituti, soprattutto i lavoratori dipendenti delle maggiori imprese sono soggetti ad una tassazione conforme a ciò che la legge statuisce. Né va dimenticato che anche nell'ambito dell'occupazione dipendente per il proliferare di doppi lavori si assiste

ad una erosione importante del gettito di imposta di entità spesso rilevante, come gli stessi lavori del CENSIS hanno messo in luce, rispetto al reddito complessivo percepito.

Il punto centrale dunque per una corretta politica della spesa pubblica in Italia deve partire da un recupero di equità fiscale. Non è agevole stimare l'entità delle imposte evase in rapporto al reddito nazionale, ma se è vero che lo stesso Istituto di statistica alcuni anni fa ha inteso il bisogno di rivedere le proprie stime di quest'ultimo per tener conto dell'estendersi della piccola impresa largamente presente soprattutto in alcuni specifici settori dell'industria manifatturiera e del commercio, e se è vero che le revisioni effettuate sempre con criteri di stima e non di rilevazione *ad hoc* hanno portato a spostamenti del reddito nazionale a volte prossimi per certi settori al 10 per cento, allora è evidente che non siamo in grado di valutare il livello della pressione fiscale sul reddito disponibile per le persone fisiche in Italia, essendovi una forte discrepanza effettiva o potenziale tra il rapporto che è dato rilevare confrontando dati, peraltro disomogenei, di contabilità dello Stato e di conti economici nazionali, e quanto in realtà potrebbe essere lo stesso rapporto ove il denominatore, cioè il reddito nazionale, fosse sottostimato.

Una strategia antinflazionistica della spesa dunque, onorevole Ministro, se è questo, come è giusto che sia, il primo e il più importante impegno odierno della politica governativa e seguito da lei personalmente, deve partire da un impegno a riportare sotto il controllo statale tutto il reddito imponibile della collettività, e questo per due ragioni. La prima, più importante, è di ordine economico perchè è certo che la parte di reddito delle persone fisiche che, sfuggendo alle imposte, rimane nelle mani dei cittadini e non si trasferisce in quelle dello Stato, si dirige necessariamente verso forme di risanamento (contribuendo così alla accumulazione del paese e alla riconversione dell'economia), ma converge in consumi, spesso anche voluttuari, di origine este-

ra, aggravando per tale via la debolezza valutaria del paese e, comunque, contribuendo ad amplificare una domanda, quella per i consumi appunto, che più delle altre funziona come veicolo di trasmissione della inflazione.

La seconda ragione appare di più ampia rilevanza sul piano etico. La disuguaglianza nel trattamento fiscale, che rende disomogenei i redditi netti effettivi dai redditi lordi corrispondenti, costituisce un elemento di equivocità nel definire lo *status* sociale ed economico dei cittadini.

Ciò ingenera confusione e false identificazioni soggettive circa il proprio *status*, la propria appartenenza a classi, ceti e gruppi, e il riflesso economico di tale errata collocazione personale viene sempre più frequentemente ritrovato nelle rincorse rivendicative concorrenziali che animano i diversi sindacalismi autonomi.

L'impegno di chiarezza tributaria, di lotta all'evasione non è certo impegno che lo attuale Governo rifugge, anzi lo sta perseguendo. Dicevamo allora che è bene ribadire l'urgenza che il problema riveste ai fini della lotta all'inflazione, per convogliare risorse nello sviluppo economico sottraendolo dai consumi, per ridurre anche, ove necessario, una pressione fiscale in aumento con l'inflazione su coloro che si collocano sul mercato del solo lavoro dipendente.

Volgendo l'attenzione ai problemi che sorgono dal lato della spesa, conviene operare certamente una distinzione tra spesa pubblica di parte corrente, spesa in conto capitale, trasferimenti (distintamente alle famiglie e alle imprese). La ragione per cui ciò avviene potrebbe apparire banale. La spesa di parte corrente consiste in reddito da lavoro dipendente rispetto al quale opera sia automaticamente attraverso la scala mobile, sia ad intervalli di tempi regolari attraverso le rivendicazioni sindacali, il generale processo inflazionistico che ha colpito il paese e sta colpendo in misura crescente anche il mondo intero. Ma a questo proposito va solo ricordato che nei settori industriali e nei servizi « produttivi » che operano nel mercato mondiale

aperto, in condizioni di concorrenzialità (e vale qui la pena di riaffermare che non si tratta del solo settore privato, essendo lo Stato presente attraverso le imprese a partecipazione in tali settori, e nelle grandi imprese in particolare ed anche nei servizi, in forme senza dubbio di grande rilievo), il processo di confronto con gli altri produttori determina, di fronte agli incrementi retributivi, una salutare reazione per un aumento della cosiddetta produttività da lavoro che raggiunge la capacità di produrre gli stessi servizi o beni con un minore apporto di personale. E ciò normalmente viene conseguito appunto con spese in conto capitale, i cosiddetti investimenti *labour saving* che costituiscono il principale veicolo per introdurre all'interno di strutture organizzative poco efficienti sottoposte a continui controlli burocratici una corrente di « progresso tecnico » che le mette in grado di ridurre il proprio costo complessivo, attraverso appunto una redistribuzione della spesa tra costi correnti fortemente dinamici e costi in conto capitale.

Sotto questo profilo, appunto, la politica che appare scegliere il Governo è di essere fermo verso una modernizzazione della pubblica amministrazione, al fine di innalzarne la produttività, attraverso un forte impulso alla spesa in conto capitale. Questo credo che non possa essere assolutamente contestato perchè mi pare che è di rilevante importanza che la pubblica amministrazione abbia a conseguire alti livelli di produttività e quindi di modernizzazione.

Se la direttrice lungo la quale la politica governativa si è mossa dal dopoguerra in poi deve essere confermata, allora il problema centrale della qualificazione della spesa pubblica tra parte corrente e parte in conto capitale può essere risolto in un'ottica di razionalità economica aumentando la produttività del lavoro nella pubblica amministrazione attraverso una vasta azione di investimenti *labour saving* che consentono di introdurre nuove tecniche (nel campo dell'elettronica si aprono vasti orizzonti non ancora esplorati) nella gestione della cosa pubblica.

I problemi che derivano dalla modernizzazione della spesa pubblica, e, quindi, dalla necessità di non tagliare, anzi di accrescere gli interventi in conto capitale, anche a livello locale, appaiono certamente amplificati anche per l'entrata a regime del servizio sanitario nazionale la cui struttura, ove non sia strettamente resa efficiente attraverso tecniche avanzate di ottimizzazione dell'uso delle strutture (ottimizzazione dell'utilizzo di posti letto, riorganizzazione del sistema di analisi fondata su un uso esteso delle apparecchiature elettroniche, riqualificazione del personale paramedico e mutamento dell'attuale rapporto percentuale rispetto al personale medico), può dimostrarsi un potente meccanismo perverso di dilatazione della spesa corrente della pubblica amministrazione.

È in questa direzione appunto, quella del controllo puntuale della produttività e non attraverso l'imposizione indiscriminata di *tickets* per visite correnti o per ricoveri ospedalieri (*tickets* non certo controllabili dal paziente come nel caso dei medicinali, perchè la visita o il ricovero sono direttamente determinati dal sanitario o dall'organizzazione ospedaliera), che deve essere affrontato il problema del dilatarsi della spesa imputabile al servizio sanitario nazionale. E per far ciò bisogna essere pronti a pensare a nuove strutture amministrative, anche ospedaliere, che siano in grado di esprimere una certa concorrenzialità nei servizi piuttosto che venire sussidiate *a posteriori* attraverso rifinanziamento di spesa pubblica.

Mi sembra di aver speso più di una parola sui criteri che il Governo assume sui tagli della spesa. Questi criteri debbono mutare la distribuzione delle erogazioni a favore degli investimenti e per il contenimento e l'efficienza del personale. Quella tale strada non venga imboccata con coraggio, ogni tentativo di contenimento della spesa complessiva sembra essere destinato a naufragare; né l'introduzione o la reintroduzione di meccanismi di controllo da parte del cittadino attraverso pagamenti diretti per la prestazione di servizi potranno costituire un freno per l'estinzio-

ne del settore pubblico, anche perchè tale strada non potrà che accelerare in tutti i campi, dalle poste alla sanità, alla sicurezza, un processo di privatizzazione dei servizi, cioè di non necessaria duplicazione degli stessi con l'innescarsi di un processo involutivo nell'efficacia e nella credibilità della pubblica amministrazione.

Un secondo punto nodale riguarda i trasferimenti. È noto che si considera soprattutto sotto questa voce la spesa per trasferimenti alle famiglie sotto forma di pensioni soprattutto, ma anche di assegni familiari, sussidi di disoccupazione, cassa integrazione. L'intera spesa appare anzitutto come una forma di redistribuzione sociale del reddito, operata attraverso il cosiddetto sistema di finanziamento e ripartizione, con un prelievo cioè in massima parte operato con un'imposta sui salari (i contributi sociali), a carico dunque della popolazione attiva, e di una erogazione alle generazioni non più attive per età o a coloro che sono temporaneamente al di fuori del processo produttivo per ragioni strutturali o congiunturali.

Si tratta dunque di una spesa il cui contributo economico è di sostegno ai consumi, soprattutto a quelli di primaria importanza, spesa non eliminabile, e neanche rinunciabile, che costituisce l'essenza stessa di quello « Stato di benessere » che ha avuto la sua sistemazione teorica e politica con il *New Deal* rooseveltiano, ed una applicazione sicura ed avveduta nelle politiche del laburismo inglese del secondo dopoguerra.

Ma è altrettanto certo che i termini stessi in cui il finanziamento di tale spesa opera sono qualche volta distorsivi del processo di redistribuzione poichè ne addossano lo onere ai redditi di lavoro dipendente, attraverso il meccanismo dei contributi sociali. Si tratta di fattori che aggravano il costo del lavoro industriale, con relativa perdita di competitività delle aziende.

A fronte di questa apertura sul fronte dei trasferimenti di reddito alle famiglie (che concorrono dal canto loro a tenere alta la propensione al consumo e comunque a finanziare gli esborsi relativi a spese del disavanzo degli enti previdenziali, e conse-

guentemente dello Stato senza creare fonti congrue per la copertura della spesa stessa), da molte parti si levano voci irose che mettono in guardia lo Stato a non finanziare, attraverso trasferimenti, i disavanzi delle aziende pubbliche che operano nei settori in crisi della nostra economia, settori che d'altra parte si rivelano necessari come la siderurgia, per offrire un sostegno di base alle produzioni a valle, ovvero si rivelano strategici per il sostegno occupazionale e tecnologico di determinate aree, come nel caso della cantieristica. Il problema è di grande rilevanza e va quindi approfondito.

È anzitutto necessario ricordare la fonte che in molti casi è alla base di tali disavanzi: si tratta di imponenti sforzi di investimento che le aziende pubbliche hanno portato avanti nel corso degli anni, indebitandosi sul mercato, specialmente negli anni 1970-75, quando più forte è stata la resistenza da parte del « privato » ad investire anche a seguito della prima grande crisi energetica della guerra del Kippur del 1973.

Un intervento in conto capitale da parte dello Stato non avrebbe, in questi casi, un immediato effetto di spesa e quindi un carattere inflazionistico, ma servirebbe solo alle aziende indebitate verso le banche a « rientrare » nella loro esposizione ed a ridurre in modo considerevole l'erogazione al sistema bancario di pagamenti per interessi, con un considerevole recupero di margini attivi, che invece di essere devoluti al sistema bancario, consentirebbero di irrobustire l'autofinanziamento, ove le aziende siano costrette a finalizzarlo indebitandosi sul mercato a breve.

Del resto l'ampliamento della liquidità bancaria per il rientro di tali somme potrebbe di fatto essere agevolmente controllato, da parte dell'Esecutivo, nell'ambito delle comuni misure per il governo della base monetaria.

Si è peraltro verso sostenuto che il mantenimento in vita di aziende inefficienti, il finanziamento di settori ove l'occupazione dovrà ineluttabilmente ridursi se si vuole migliorare la collocazione dell'Italia nella

divisione internazionale del lavoro, renderebbe dannoso l'intervento finanziario pubblico, riducendo la probabilità che i settori deboli si restringano naturalmente.

Tale affermazione non può, pur facendo salvi eventuali problemi occupazionali, non essere condivisa in pieno, ma il suo necessario corollario non è dato da un vuoto di iniziative, ma dal nascere, al posto dei settori in crisi, di nuovi settori moderni e vitali. Perchè ciò avvenga è necessario un aiuto dello Stato ai grandi gruppi pubblici per i nuovi investimenti, investimenti che richiedono forti volumi di risorse se debbono avvenire in settori avanzati e ad alta intensità di ricerca, come l'aeronautica e l'elettronica, e che senza cospicue risorse statali non verrebbero fatti neanche dai privati, come quotidianamente mostra la scena mondiale ove i grandi attori che convogliano risorse in nuove grandi iniziative, sia in paesi industriali che in paesi in via di sviluppo, non sono altro che gli Stati o le poche grandi società multinazionali, ma non certo l'impresa privata nazionale, sia pure di grandi dimensioni, che appare sempre più legata anch'essa, per la propria sopravvivenza, alle disponibilità di risorse finanziarie statali.

Dobbiamo avere allora il coraggio di guardare con fermezza a questa realtà: il processo di accumulazione si fermerebbe se lo Stato non vi convogliasse parte delle risorse pubbliche, nè è utile discettare se ciò sia possibile quando invece è necessario alla sopravvivenza dell'industria italiana in futuro.

Quello che lo Stato deve fare è accentuare i controlli perchè le risorse vadano dove sono più fruttuose, effettuare interventi selettivi all'insegna della programmazione invece che operare finanziamenti a pioggia curare lo sviluppo futuro del paese piuttosto che puntellare un passato che non può più ragionevolmente stare in piedi. Sotto questo profilo mi siano consentite le ultime due constatazioni. La prima attiene al cosiddetto ripianamento delle perdite delle aziende in crisi. Le perdite appartengono al passato, ai debiti contratti e al capitale di rischio. Ripianare le perdite significa dare nuovo capi-

tale e per far ciò occorrono due giudizi: uno sulla validità dell'iniziativa, uno sulla validità del *management*. Se ambedue sono positivi si dia fiducia e nuovo capitale per nuovi investimenti, se sono negativi, si prendano gli adeguati provvedimenti di sostituzione del *management* o di ingresso in nuovi settori. La seconda attiene agli effetti economici della spesa pubblica per trasferimenti alle imprese e della spesa pubblica in conto capitale, contrapposti ai trasferimenti alle famiglie e alla spesa in conto corrente. È noto che per queste due ultime forme il moltiplicatore, cioè la capacità della spesa di creare nuovo prodotto, è molto basso, ed anzi, inferiore ad uno, mentre nei primi due casi, come in genere in tutti gli impegni di investimenti, il coefficiente di attivazione è molto elevato e la spesa si ripaga ampiamente in termini di prodotto.

Ambedue queste considerazioni vanno tenute presenti mentre ci avviamo a concludere questo dibattito sui contenuti della spesa pubblica in questo o nei prossimi anni. L'intero bilancio dello Stato appare orientato a sostenere una spesa per salari ai dipendenti pubblici, per trasferimenti alle famiglie, che ha una sua dinamica dipendente dall'inflazione e non è quindi arrestabile, e che a sua volta mira soltanto a sostenere i consumi e non è certo in grado di innescare quel processo di investimenti nei settori industriali produttivi che è necessario per il futuro dell'economia italiana nel prossimo decennio. È necessario arrestare questa espansione: e ciò va fatto attraverso investimenti che aumentino la produttività del settore pubblico e non attraverso tagli indiscriminati della spesa in conto capitale.

Così pure non appare rinunciabile il sostegno dello Stato alle imprese quando sia ritenuto saggio ed affidabile. Soltanto da tale sostegno infatti nascerà in modo tangibile la possibilità di trasformare la struttura produttiva del sistema industriale del nostro paese per consentire che l'Italia resti, come è attualmente, uno tra i primi paesi industriali del mondo e non passi definitivamente nel novero dei paesi con gravi difficoltà di bilancia dei pagamenti ed elevati livelli di inflazione, che formano la pletora di paesi,

senza rilievo politico e prestigio internazionale, che costituiscono una sorta di serie B dell'economia mondiale.

Onorevoli colleghi, avviandomi alla conclusione, voglio richiamare un tema che oggi è all'attenzione del Parlamento e delle forze politiche del paese.

Una domanda: erano proprio necessari i provvedimenti finanziari e creditizi che hanno portato a pesanti restrizioni? Anche se le esenzioni dalle restrizioni creditizie degli esportatori avranno come conseguenza il miglioramento dell'equilibrio e dell'interscambio commerciale, resta, però, invariato il divario tra prezzi italiani e stranieri a causa dei costi del lavoro spinti in alto dalla crescita degli oneri indiretti che segue l'*escalation* della scala mobile quando non coperti con la fiscalizzazione.

Voglio ricordare che la responsabilità del nostro tasso di inflazione, certamente tra i più elevati dei paesi industrializzati, è da attribuire in misura prevalente al *deficit* pubblico che è influenzato direttamente dalla scala mobile che a punto fisso mantiene stabile il potere di acquisto del 60 per cento del monte salari e del 90 per cento del monte pensioni. Se quindi la scala mobile agisce sulla formazione del debito pubblico, causa non ultima dell'inflazione oltre ogni misura della nostra moneta, il cui riallineamento del cambio nello SME è stato insufficiente, specie se si confronta con la svalutazione subita dalla lira e riferita al dollaro (25 per cento), bisogna concludere che uno dei punti di attacco è il meccanismo che sta alla base della scala mobile stessa. E poichè non è possibile eliminarlo, è necessario rivederlo.

In questa chiave va letta la proposta della CISL che condivido, quando fa una scommessa del 15 per cento, proponendosi di abbassare a tale livello il tasso di inflazione nell'arco di tempo di un anno, passato il quale, non verificandosi l'arretramento, ai lavoratori saranno corrisposte le somme non percepite.

Mi pare doveroso riconoscere alla CISL e alla UIL — e speriamo a tutta la confederazione unitaria dei sindacati — la volontà concreta di concorrere a rendere più forte e più stabile la nostra lira proprio per difen-

dere dal cancro della busta paga il reddito dei lavoratori. Consentitemi di aggiungere che nella proposta vi è un chiaro significato di principio democratico in quanto i lavoratori partecipano con il loro carico di doveri a risolvere uno dei problemi essenziali per la ripresa economica del paese. E non è dato illuderci, onorevoli colleghi, che la lira resterà stabile sui livelli attuali fino a giugno e quasi certamente fino all'inizio di settembre.

È certo che i provvedimenti monetari e creditizi adottati dal Governo e per esso dal Ministro del tesoro d'intesa con il Governatore della Banca d'Italia, che condivido in pieno, hanno dato risultato positivo, avendo gli alti tassi di sconto e di interesse dirottato maggiori disponibilità verso il Tesoro. Ne è derivato quindi un incremento dell'afflusso di capitali verso l'impiego in titoli del Tesoro a copertura di un disavanzo pubblico pari in proporzione a sette volte quello americano. Ma la situazione permane grave in quanto la riduzione del disavanzo pubblico, calcolata ad oggi nella misura del 10 per cento, è troppo modesta per evitare che l'enorme squilibrio fra entrate e spese cessi di creare liquidità.

È da attendersi pertanto un immediato raffreddamento del tasso di inflazione per i prossimi mesi, mentre permane il pericolo di una riesplorazione dell'inflazione stessa a fine estate, quando il sistema produttivo e i consumatori avranno bruciato altre riserve.

In questi giorni poi più insistente e duro si è fatto l'attacco del Partito comunista al Governo Forlani al quale si chiedono le dimissioni. Non meraviglia tutto questo, essendo nel diritto di ogni partito, specie se di opposizione, chiedere che il Governo si dimetta. Quello che però preoccupa fortemente è la totale assenza, a mio giudizio, in questo momento, di una alternativa praticabile e valida all'attuale equilibrio politico del nostro paese.

Lo stesso Partito comunista, sempre attento a indicare soluzioni su ogni problema, questa volta non ha saputo indicare una seria e concreta ipotesi di governo diversa da quello attuale. Non è lecito sottacere i gravi pericoli di una crisi politica nel momento in

cui difficili e complessi problemi minacciano la tenuta del paese, quando anche l'unità dei sindacati confederali è messa a dura prova da pesanti e ingiustificati interventi di qualche forza politica. E poi mi domando in nome di che cosa si dovrebbe aprire una crisi senza sbocco e per quali motivazioni. Se le ragioni, come sembra essere, sono di addebito a questo Governo per non saper gestire la crisi economica, allora debbo ricordare che proprio i comunisti accusatori finora non hanno fatto proposte praticabili per il superamento delle gravi difficoltà nelle quali versa l'economia.

Da qualche tempo abbiamo assistito solo a una serie di no da parte dei comunisti: no allo SME, no al piano triennale Pandolfi, no allo 0,50 per cento, no alla proposta di ritocco della scala mobile. E ora anche il senatore Chiaromonte sull'« Unità », con inusitata durezza, imputa al Governo la gravità della crisi economica e perfino ribalta contro di esso l'accusa di mettere zizzania nella federazione sindacale, mentre è chiaro che ad interferire nelle decisioni del movimento sindacale è proprio il Partito comunista, se è vero, come ormai tutti i *mass-media* dicono, che lo stesso segretario della CGIL, onorevole Lama, è stato messo in grave difficoltà dai sindacalisti comunisti che condividono la linea del Partito comunista, che ormai reclama quotidianamente la caduta del Governo.

Eppure il Governo che si vorrebbe abbattere ha operato bene, emanando provvedimenti sui quali è difficile dissentire ancorché in buona fede. Sono essi i provvedimenti di ridefinizione della parità centrale della lira nello SME, di aumento del tasso di sconto e del livello delle riserve obbligatorie proposti dal ministro Andreatta e dal Governatore della Banca centrale, sui quali nessuno ha dissentito. Si sa anche che il Governo sta definendo il pacchetto della « fase due » ed il Consiglio dei ministri previsto per giovedì prossimo deciderà le attese misure antinflazionistiche. Se tutto questo è vero, perchè il Partito comunista con accanimento si scaglia contro il Governo? Certo la situazione è grave e non si negano le difficoltà. Però quella che non possiamo accettare, anzi che respingiamo, è l'accusa di responsabilità dei

mali del paese indirizzata al Presidente del Consiglio e a questo Governo.

« Fingere di scoprire le difficoltà ora per addossarle a questo Governo sa molto di artificio » dice Forlani; « un Governo » aggiunge poi « che non pretende di durare in eterno ma è risoluto a fare la sua parte finchè dura ». Sta allora a tutte le forze politiche, a quella comunista anche ed ai sindacati in particolare confrontarsi con il Governo sulla linea della politica economica, sulle cose da fare con ogni urgenza come è nell'attesa del paese, specie dei lavoratori interessati quanto mai ad uscire dalla stretta dell'inflazione e della recessione. La Democrazia cristiana per la sua parte riconferma il suo impegno ad operare con forza in tutte le sedi istituzionali e nel paese per una positiva e globale soluzione del problema della lotta all'inflazione ed al rilancio dell'economia, nella convinzione che oggi più di sempre i problemi economici hanno chiaro significato politico, perchè se mai non si dovesse giungere a risolvere i problemi delle strutture industriali le conseguenze non mancherebbero di rilevarsi esiziali, come insegna l'esperienza storica, per le nostre stesse strutture democratiche, per la democrazia stessa e per la libertà della nostra comunità nazionale. (*Applausi dal centro*).

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

G I A C O M E T T I , Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, le vicende dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio per il 1981 — parlo dei documenti riferendomi sia alla legge finanziaria sia alla legge di bilancio — mi sembra abbia confermato definitivamente una considerazione che da più parti venne svolta negli anni passati, dopo l'entrata in vigore della riforma del 1978. Il tentativo di definire in tempi concisi una cornice finanziaria vincolante per tutto l'anno nella quale collocare la manovra di bilancio e la nuova legislazione di spesa ha un significato non solo politico ma anche tecnico, solo ed in quanto si concluda entro dicembre, prima, cioè, dell'inizio dell'anno fi-

nanziario al quale si riferiscono i documenti di bilancio.

Non ha assolutamente alcun significato prolungare praticamente per otto mesi l'esame dei documenti di bilancio, discutendo su elementi di riferimento continuamente superati dall'evoluzione concreta della congiuntura. La manovra di bilancio deve innanzi tutto essere un intervento correttivo di periodo breve, capace cioè di incidere sul primo dei tre anni considerato nel bilancio triennale. Se non riesce ad assolvere questa funzione, non ci troviamo più di fronte ad una manovra, ma ad una serie di scelte di medio periodo che non ha più senso tenere unite alle discussioni di bilancio. In sostanza l'idea di introdurre nell'ordinamento due poli normativi — legge finanziaria e legge di bilancio — attraverso i quali articolare la manovra, si fondava soprattutto sulla esigenza di ridare incisività e tempestività alla decisione di bilancio. La tempestività si collegava proprio al fatto che, diversamente dal passato, la decisione di bilancio diventava non più un fatto meramente formale, ma la sede sostanziale di un autentico confronto politico sugli indirizzi di breve periodo della composizione dell'entrata e della spesa.

L'esperienza dei documenti di bilancio 1981 dovrebbe aver definitivamente convinto le forze politiche che, al di là di contingenti diverse visioni di politica di bilancio, perfettamente legittime e comprensibili, occorre porre seriamente mano ad un discorso di razionalizzazione dei lavori parlamentari, che concentri, in un tempo ragionevolmente breve, la discussione della finanziaria e del bilancio.

Ma come è stato osservato, al di là dei necessari aggiustamenti nell'organizzazione dei lavori delle due Assemblee legislative in materia di documenti di bilancio, esiste un problema politico reale: riuscire a coagulare un confronto serio ed efficace tra Governo e Parlamento, tra maggioranza e opposizione, ognuno nella distinzione dialettica dei propri ruoli istituzionali e politici, intorno alle scelte della politica di bilancio di breve periodo.

In realtà la riforma del 1978 ha costituito il tentativo di rendere esplicite alcune norme

generali di comportamento in materia di finanza pubblica, che maggioranza ed opposizione si impegnano a rispettare, al di là delle divergenze contingenti. Ma ciò presuppone che, prima di tutto, sia lo stesso Governo che nell'impostazione della politica di bilancio sappia chiarire e dimostrare in modo esauriente la coerenza dei suoi indirizzi, sia rispetto alle indicazioni poste nella legge di riforma in materia di copertura, in particolare delle spese correnti a carattere continuativo o pluriennale, sia rispetto ai problemi della congiuntura, che via via devono essere affrontati.

Non può non osservarsi che in questi otto mesi di discussioni parlamentari sui documenti di bilancio, sono talora emerse indicazioni non perfettamente omogenee negli indirizzi governativi: solo ora sembra ritrovata una concorde valutazione sulla necessità di contenere comunque e con ogni mezzo la quota reale di risorse finanziarie effettive che il settore pubblico allargato deve chiedere al mercato finanziario nel corso del 1981. Solo ora ci si è resi conto che questo dell'indebitamento del settore pubblico è un punto cruciale ai fini dell'attuazione delle linee del piano triennale La Malfa e della stessa credibilità dell'Esecutivo. Eppure non può non ricordarsi che solo pochi mesi fa, nell'altro ramo del Parlamento, sono passati sensibili incrementi di oneri correnti in materia pensionistica, sui quali, a prescindere da ogni valutazione di merito, è lecito porsi qualche dubbio in ordine alla loro congruenza con la conclamata volontà di contenere le spese correnti.

La verità è che la spesa corrente statale, sia diretta che per trasferimenti agli enti del settore mutuo sanitario previdenziale, costituisce il vero banco di prova di ogni politica di risanamento della spesa pubblica. Si tratta di fare scelte coraggiose che, nella più rigorosa tutela delle posizioni sociali veramente deboli e non protette, eliminino intollerabili sacche di sprechi e di sperperi che, in ultima analisi, si riverberano in un depauperamento dei redditi effettivi dei cittadini, attraverso la spirale del processo inflazionistico.

Concordo con chi ritiene che, al di là dei discorsi di grande riforma istituzionale, lo

sforzo della classe politica debba essere concentrato su quei settori e su quelle procedure decisionali che già consentono di modificare in modo incisivo e significativo anche per l'opinione pubblica i comportamenti del Governo e delle Assemblee legislative. Tra questi settori, quello del bilancio e delle relative procedure costituisce un passaggio essenziale per proseguire in quel processo di risanamento della finanza pubblica, le cui basi normative furono poste dalla legge n. 468. Liquidare la riforma del 1978, come da qualche parte è stato paventato o auspicato, ci sembra piuttosto contraddittorio.

Non bisogna dimenticare che ci sono voluti quasi sessant'anni per modificare realmente il precedente assetto delle procedure di bilancio; al riguardo infatti si può dire che la cosiddetta legge Curti non significò una sostanziale revisione della legge di contabilità del 1923. Governo e Parlamento si trovano quindi davanti al lungo cammino strutturale, interpretativo e organizzativo da compiere lungo le linee fissate con la legge n. 468.

Siamo solo agli inizi di questa fase: per andare avanti occorre però avere piena consapevolezza della natura, sia politica che tecnica, delle questioni che dobbiamo affrontare. L'esperienza di quest'anno dovrebbe consentirci l'anno prossimo — quando la finanziaria ed il bilancio saranno in prima lettura al Senato — di ovviare perlomeno alle incongruenze più grosse emerse quest'anno, tentando seriamente di chiudere la discussione del bilancio perlomeno nei suoi elementi essenziali di scelta e di cornice entro il dicembre 1981.

Questo sarà l'unico modo per dare il senso di una ritrovata vitalità tecnica o politica delle idee guida che fecero da leva nella riforma del 1978.

La discussione del bilancio di quest'anno avviene in un momento particolare che ha messo in risalto drammatico la grave crisi economica che attraversa il paese, obbligando il Governo ad adottare provvedimenti di carattere monetario e di contenimento della spesa pubblica, provvedimenti certo pesanti, impopolari, che potranno certamente provocare delle ripercussioni deflattive, ma che non possono non essere approvati. L'alternativa

più facile, ma anche la più pericolosa, sarebbe stata quella di non operare alcuna scelta, ma in questo caso la nostra moneta non avrebbe retto alle pressioni delle altre monete, e si sarebbe ulteriormente rafforzata la spinta inflazionistica con ulteriori aggravii per la nostra economia.

Non v'è dubbio che ai provvedimenti già presi altri ne debbono seguire ed il Governo ne è pienamente consapevole. Ma fin d'ora non possiamo non condividere l'appello del Governo circa il contenimento della domanda interna, soprattutto quella di beni di consumo, visto che la domanda per beni di investimento subisce già riduzioni a causa dell'andamento del costo del denaro.

Decisamente importante è il contenimento degli aumenti salariali e si deve dare ragione ai ministri La Malfa e Andreatta quando affermano che il tasso di crescita e di equilibrio del reddito dipendono dal comportamento delle parti sociali.

Di altrettanta rilevanza sono i problemi di riqualificazione dei flussi della finanza pubblica e di contenimento del disavanzo e l'esigenza di non superare il tasso d'inflazione del 20 per cento. Sono questi i principali problemi da risolvere per i quali le forze politiche e sociali debbono dare indicazioni concrete e non lasciarsi prendere da manifestazioni demagogiche ed inconcludenti. Le misure prese dal Governo il 22 marzo sono certamente severe, come ho accennato poc'anzi, ma vanno considerate alla luce del piano a medio termine approvato dal Consiglio dei ministri. Infatti una visione settoriale di quei provvedimenti non consentirebbe una valutazione dei benefici rispetto ai costi. Gli effetti socialmente negativi di provvedimenti antinflazionistici possono essere neutralizzati dalla eliminazione di alcune strettoie esistenti nella nostra struttura produttiva, abbandonando la logica di provvedimenti tampone, con la valorizzazione della produttività, favorendo la mobilità del lavoro e ponendo fine ai salvataggi incondizionati di imprese decotte ed obsolete.

Quest'anno nella discussione per l'approvazione del bilancio di previsione per il 1981 ritengo si debbano evidenziare alcuni aspetti di notevole rilievo amministrativo e politi-

co. E tra questi il primo è che il Governo acquisisce un importante strumento per definire e accelerare numerosi interventi di attuazione per una politica economica che ha come principale obiettivo la lotta all'inflazione e il risanamento e la ristrutturazione del sistema produttivo.

Il secondo è la constatazione che a fronte dei 108.000 miliardi di entrata e dei 189.000 miliardi di spesa lo Stato (per far fronte a tutte le esigenze di intervento che vanno dalla scuola alla sanità, alla giustizia, alle opere pubbliche, dagli interventi per sostenere i settori produttivi a quelli per aumentare i livelli delle pensioni, eccetera) non potrà superare il tetto massimo di 81 miliardi. Terzo: considerato che la percentuale della spesa pubblica è pari a circa il 50 per cento dell'intero prodotto interno, il Governo ha dichiarato di volere ridurre di 4-5.000 miliardi le spese correnti, impegnandosi per un incremento delle spese destinate ad investimenti produttivi. Infatti, se le spese correnti sono previste in aumento del 17 per cento per questo bilancio nei confronti del bilancio del 1980, risulta che le spese d'investimento di quasi il 60 per cento sono destinate in particolare modo all'ammodernamento delle strutture industriali, dell'artigianato, al finanziamento delle esportazioni, alla giustizia, senza con questo ignorare i problemi derivanti dalle zone terremotate.

Quarto: l'accertata sintonia esistente tra la meccanica di movimento del bilancio con i contenuti del piano triennale approvato dal Consiglio dei ministri, che dovrà pur sempre rimanere il punto di riferimento della politica finanziaria e monetaria del Governo.

Ritengo che a fronte di queste considerazioni, tra le più significative, del bilancio di viene facile respingere le accuse di quelle forze politiche che lo hanno giudicato superficialmente vuoto e incoerente. Viceversa, e mi avvio alla fine, mi sia consentito, proprio per dimostrare il contrario di quanto affer-

mano i critici a questo bilancio, citare un passaggio, molto qualificante, contenuto in un volume edito da pochi giorni intitolato « La rivolta blu », nel quale si riporta, tra l'altro, la teoria dell'economista Friedmann sui quattro modi di spendere il denaro. Il primo si realizza spendendo il nostro denaro per le nostre necessità; il secondo allorquando spendiamo il nostro denaro per gli altri; il terzo nel momento in cui spendiamo per noi denaro degli altri; il quarto quando si spendono per gli altri denaro altrui, rappresentato dalle spese sociali a carico dello Stato.

La faciloneria nello spendere — constata Friedmann — aumenta mano a mano che ci allontaniamo dal primo modo di spendere il denaro e ci avviciniamo al quarto che rappresenta la radice dell'inflazione, il motivo per cui nessuno è contento, la causa del declino dell'Occidente industrializzato.

Ritengo che i contenuti del bilancio di previsione per il 1981, provvedimenti proposti dal ministro Andreatta e decisi dal Governo, unitamente al piano triennale del ministro La Malfa, rappresentino una linea di movimento tendente a sconfiggere l'accavalarsi di privilegi corporativi e parassitari, richiamando tutti ad un livello di austerità per la difesa delle istituzioni ed è per questo che lo sforzo del Governo, e per esso dei Ministri competenti, va sostenuto e assecondato con l'augurio che la loro concreta saggezza venga compresa e finalizzata al raggiungimento del bene comune.

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

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

La seduta è tolta (ore 11,50).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA

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