

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 16<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 11 OTTOBRE 1983

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI,  
indi del vice presidente TEDESCO TATÒ

#### INDICE

<b>CONGEDI E MISSIONI</b> . . . . .	Pag. 3	(176) (Approvato dalla Camera dei deputati):
<b>DISEGNI DI LEGGE</b>		PRESIDENTE . . . . . Pag. 6
Annunzio di presentazione . . . . .	3	BOLLINI (PCI) . . . . . 11
Assegnazione . . . . .	3	CASTIGLIONE (PSI) . . . . . 19
Presentazione di relazioni . . . . .	4	FERRARI-AGGRADI (DC) . . . . . 6
<b>Discussione:</b>		MITROTTI (MSI-DN) . . . . . 6, 7
« Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1983 »		RIVA Massimo (Sin. Ind.) . . . . . 22
		<b>PER LA SPERIMENTAZIONE DEL DISPOSITIVO ELETTRONICO DI VOTAZIONE</b>
		PRESIDENTE . . . . . 5
		<b>PETIZIONI</b>
		Annunzio . . . . . 4



**Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI**

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

Si dia lettura del processo verbale.

COLOMBO VITTORINO (V.), *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 6 ottobre.

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

**Congedi e missioni**

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori Brugger, Fontanari, Orciari, Palumbo e Signorino.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori Bufalini, Butini, Fallucchi, Fanti, Giacchè, Milani Eliseo, Mitterdorfer, Orlando, Parrino, Pasquini e Romualdi.

**Disegni di legge, annunzio di presentazione**

PRESIDENTE. In data 7 ottobre 1983, sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

SPANO Roberto, SCEVAROLLI, FABBRI, SEL-LITTI, BUFFONI, CIMINO, CASTIGLIONE, DELLA BRIOTTA, FRASCA, ORCIARI, SPANO Ottavio, VELLA, BOZZELLO VEROLE, CASSOLA, COVATTA, DE CATALDO, DE MARTINO, DI NICOLA, FINOC-CHIARO, GARIBALDI, GIUGNI, GRECO, MARINUC-CI MARIANI, MASCIADRI, MONSELLATO, MURA-TORE, NOVELLINI, PANIGAZZI, SCAMARCIO, SE-GRETO, TROTTA e VASSALLI. — « Legge-quadro per la programmazione del settore distri-butivo » (210);

BOZZELLO VEROLE, SCEVAROLLI, BUFFONI, SPANO Ottavio, GRECO, PANIGAZZI, GARIBAL-

DI, MARINUCCI MARIANI e ORCIARI. — « Prov-vedimenti sull'apprendistato nelle imprese artigiane e nelle piccole imprese » (211);

SCEVAROLLI, FABBRI, BOZZELLO VEROLE, SPANO Roberto, CASSOLA, GRECO, NOVELLINI, ORCIARI, SEL-LITTI, MARINUCCI MARIANI, VAS-SALLI e DELLA BRIOTTA. — « Istituzione del-l'Agenzia per la promozione dell'innovazio-ne presso le piccole imprese industriali ed artigiane manifatturiere » (212);

SCEVAROLLI, FABBRI, SPANO Roberto, SEL-LITTI, BUFFONI, CIMINO, CASTIGLIONE, DELLA BRIOTTA, FRASCA, ORCIARI, SPANO Ottavio, VELLA, BOZZELLO VEROLE, CASSOLA, COVATTA, DE CATALDO, DE MARTINO, DI NICOLA, FINOC-CHIARO, GARIBALDI, GIUGNI, GRECO, MARINUC-CI MARIANI, MASCIADRI, MONSELLATO, MURA-TORE, NOVELLINI, PANIGAZZI, SCAMARCIO, SE-GRETO, TROTTA e VASSALLI. — « Legge-quadro per l'artigianato » (213);

PACINI, FIOCCHI, TORRI, MURATORE, RIVA DINO, PARRINO, CASTELLI, MILANI Eliseo, BOMBARDIERI, VETTORI, CENGARLE, PALUMBO, ALIVERTI, PADULA, FONTANA e SALVI. — « Nor-me per il recepimento della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccel-li selvatici » (214);

SCHIETROMA, VASSALLI e D'AGOSTINI. — « Istituzione in Frosinone di una sezione di-staccata della Corte di appello di Roma » (215);

BERLINGUER, NESPOLO, VALENZA, ARGAN, CHIARANTE, MASCAGNI e PAPALIA. — « Riforma della scuola secondaria superiore » (216).

**Disegni di legge, assegnazione**

PRESIDENTE. In data 10 ottobre 1983, i seguenti disegni di legge sono stati defe-riti

— in sede deliberante:

*alla 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali):*

« Concessione di un contributo straordinario all'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) per l'anno 1983 » (185), previo parere della 1ª Commissione;

« Concessione di un contributo straordinario all'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) per l'anno 1983 » (186), previo parere della 1ª Commissione.

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

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

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** — ROMUALDI. — « Modifiche degli articoli 83, 85, 90, 91, 96, 104 e 135 della Costituzione » (40);

*alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):*

ROMEI Carlo ed altri. — « Interpretazione autentica dell'articolo 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, recante misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione » (82), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

**Disegni di legge, presentazione di relazioni**

**PRESIDENTE.** A nome della 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali), in data 7 ottobre 1983, il senatore Tarabini ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1983 » (176) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

### **Petizioni, annunzio**

**PRESIDENTE.** Invito il senatore segretario a dare lettura del sunto delle petizioni pervenute al Senato.

**COLOMBO VITTORINO (V.), segretario:**

il signor Angelo Gragnano, da Milano, chiede che vengano estese agli appartenenti alle Forze di polizia, andati in pensione anteriormente all'entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 312, le norme di cui agli articoli 143 e 144 della stessa legge (*Petizione n. 1*);

il signor Clemente Corigliano, da Reggio Calabria, chiede che, a tutela dei diritti fondamentali del cittadino, la violazione dell'obbligo dell'esercizio dell'azione penale previsto dalla prima parte dell'articolo 74 del codice di procedura penale venga sanzionato con la destituzione del pubblico ministero che non eserciti l'azione penale stessa nei modi e nei tempi di legge (*Petizione n. 2*);

il signor Clemente Corigliano, da Reggio Calabria, chiede l'emanazione di provvedimento legislativo che modifichi l'articolo 157 del codice penale stabilendo in un anno la durata del tempo necessario perchè si verifichi la prescrizione dei reati di natura politica o sociale (*Petizione n. 3*);

il signor Luigi Carlutti, da Chiaravalle Centrale (Catanzaro), esprime la comune necessità di una puntualizzazione interpretativa dei contenuti democratici della Costituzione nonché di una modifica della legge elettorale (*Petizione n. 4*);

il signor Alvaro Pezzotti, da Roma, chiede un provvedimento legislativo di interpretazione autentica dell'articolo 88, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, allo scopo di chiarire che il trattamento economico dei docenti delle scuole secondarie deve essere rapportato al numero delle ore di cattedra (*Petizione n. 5*);

il signor Leonidio Cannoni, da Massa, chiede un provvedimento legislativo per estendere al Corpo degli agenti di custodia le provvidenze di cui alla legge 22 luglio 1971, n. 536 (*Petizione* n. 6);

il signor Pietro Parisi, da Roma, chiede l'emanazione di leggi intese a concedere particolari benefici ai dipendenti statali invalidi per tubercolosi e ad estendere al personale civile l'istituto del ruolo d'onore (*Petizione* n. 7);

il signor Pietro Parisi, da Roma, chiede l'emanazione di una legge che assicuri particolari benefici ai dipendenti statali minorati per cause di servizio in modo permanente e trattenuti in servizio (*Petizione* n. 8);

il signor Cosimo Testa, da Milano, chiede la modifica dell'articolo 27, terzo comma, della Costituzione e di alcune disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale (*Petizione* n. 9);

il signor Mario Covone, da Salerno, chiede l'emanazione di provvedimenti legislativi a favore dei cittadini di età superiore agli anni sessanta (*Petizione* n. 10);

il signor Abramo Mori, da Fermo (Ascoli Piceno), espone la comune necessità dell'istituzione della provincia di Fermo (*Petizione* n. 11);

il signor Michele Guerra, da Bagnoli (Napoli), chiede che il beneficio della ricostruzione della carriera previsto dalla legge 14 febbraio 1970, n. 57, e dagli articoli 7 e 10 della legge 10 ottobre 1974, n. 496, venga esteso in favore dei carabinieri, dei finanzieri, degli agenti di custodia e del corpo forestale (*Petizione* n. 12);

l'avvocato Gianni Bondaz, Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma della Valle d'Aosta, formulato l'auspicio che il Parlamento europeo rediga un progetto di riforma della Comunità che istituisca un vero governo democratico, esprime la comune necessità che il Parlamento italiano partecipi alla discussione di questo progetto (*Petizione* n. 13);

il signor Maurizio Puddu, consigliere provinciale di Torino, chiede un provvedimento legislativo che disponga ulteriori provvidenze in favore delle vittime di fatti eversivi (*Petizione* n. 14);

il signor Vincenzo Bolia, da Albenga (Savona), chiede l'emanazione di un provvedimento legislativo destinato a regolamentare l'ordinamento della professione di consulente di astrologia (*Petizione* n. 15);

il signor Salvatore Cicardo, da Roma, espone la comune necessità di ovviare a talune disfunzioni degli uffici pubblici e in particolare degli Uffici provinciali del Tesoro nonché del sistema di assistenza sanitaria (*Petizione* n. 16).

**PRESIDENTE.** A norma del Regolamento, queste petizioni sono state trasmesse alle Commissioni competenti.

#### **Per la sperimentazione del dispositivo elettronico di votazione**

**PRESIDENTE.** Nel corso della scorsa settimana, mezz'ora prima dell'inizio di ciascuna seduta, sono state effettuate in Aula le prove di votazione con il nuovo impianto elettronico.

Dell'effettuazione di tali prove gli onorevoli senatori erano stati informati per mezzo di una lettera personale e con annuncio affisso nelle sale.

Si è dovuto però rilevare che la partecipazione a tali prove di votazione è stata assai scarsa e si è pertanto ritenuto opportuno prorogare l'effettuazione delle prove suddette per la giornata odierna e per quella di domani, sempre mezz'ora prima dell'inizio di ciascuna seduta.

Vi invito pertanto, anche in considerazione del possibile uso che dell'impianto stesso verrà fatto in occasione dell'esame dei documenti di bilancio, a partecipare a tali prove. L'invito è rivolto in modo particolare ai senatori di nuova elezione e quindi non ancora pratici del funzionamento dell'impianto.

**Discussione del disegno di legge:**

**« Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1983 » (176) (Approvato dalla Camera dei deputati)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1983 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

MITROTTI. Signor Presidente, sono costretto a rinunciare a parlare per protesta. Devo rinunciare a parlare perchè sistematicamente mi capita il ruolo di aprire la discussione generale. È un ruolo che ho svolto nell'VIII legislatura con acquiescenza, con tranquillità; è un ruolo che questa volta, per la nuova legislatura, gradirei che comunque mi fosse partecipato prima di essere chiamato a svolgerlo, non appena arrivato dal profondo Sud — non ne faccio una questione regolamentare, pur potendolo — sulla scorta di una relazione scritta che è stata distribuita solo qualche minuto fa in Aula. Mi astengo da questo intervento per lasciare un segno agli atti del Senato: un segno che sottolinei la povertà di un dibattito che arranca rincorrendo date e scadenze; un segno che vuole evidenziare, altresì, un principio che mi auguro la IX legislatura non disattenda come lo ha disatteso l'VIII: quello di mettere i senatori nelle condizioni di svolgere il proprio mandato almeno con il tempo strettamente necessario per potersi presentare in Aula ed offrire un contributo seppure modesto al dibattito parlamentare.

Mi riservo ovviamente, al termine della discussione, nelle dichiarazioni di voto, di dare anche questo contributo, ma mi rifiuto di darlo su chiamata, in apertura di dibattito, per le considerazioni che ho fatto.

PRESIDENTE. Desidero informarla, senatore Mitrotti, che il suo Gruppo, il quale ha fatto pervenire tempestivamente i nomi dei senatori che sarebbero intervenuti, è stato avvertito ieri che lei sarebbe stato il primo iscritto a parlare nella discussione generale.

MITROTTI. Signor Presidente, il senatore Mitrotti quando è nel collegio non sta seduto dietro una scrivania ad aspettare le telefonate del Gruppo, ma va in giro per lavoro. Sono rientrato alle tre di mattina.

FERRARI-AGGRADI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, ho chiesto di parlare per due motivi: uno di forma e l'altro di sostanza. Per quanto riguarda l'aspetto formale, non posso accettare l'affermazione che ci sia stata in Commissione « povertà » di dibattito: abbiamo dibattuto ampiamente la materia oggi all'ordine del giorno ed anzi debbo dire che il senatore Mitrotti è anche intervenuto ampiamente, dimostrando di conoscere a fondo l'argomento e dando la sua parte di contributo. Quindi su questo punto vorrei che l'Assemblea prendesse atto che una critica nei nostri confronti, di aver ristretto il dibattito e di non consentire una discussione costruttiva, non può essere fatta.

MITROTTI. Mi riferivo all'Aula.

FERRARI-AGGRADI. Per quanto riguarda invece la seconda questione, vi era stata incertezza se dare incarico al relatore di chiedere l'autorizzazione alla relazione orale o di redigere una relazione scritta: è stata fatta una relazione scritta che tra l'altro è molto pregevole. Al fine di consentire al senatore Mitrotti di leggerla, vorrei proporre la sospensione di mezz'ora.

MITROTTI. Grazie, senatore Ferrari-Aggradi.

PRESIDENTE. Poichè non vi sono osservazioni, sospendo la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 9,50, è ripresa alle ore 10,25).

È iscritto a parlare il senatore Mitrotti.

MITROTTI. La ringrazio, signor Presidente, anche per aver consentito la sospensione della seduta per mezz'ora. Ciò mi ha messo nelle condizioni quanto meno di effettuare una lettura, seppur affrettata, della relazione.

Non è che un intervento di discussione generale su un bilancio di assestamento richieda particolari valutazioni, anche perchè esso si colloca, così come ha sottolineato il relatore, sulla linea degli esercizi precedenti senza interferire su fondi speciali e quote annuali delle leggi di spesa. Devono pertanto ritenersi ripetute talune considerazioni fatte da chi parla e da altri colleghi in occasioni dibattimentali pregresse.

A me spetta, questa volta, sulla scorta anche dell'esperienza dibattimentale della 5ª Commissione bilancio, di formulare talune considerazioni *ex novo* su quanto è emerso dal dibattito che si aggiungono a valutazioni pregresse; e spetterà, anche, il compito di ricollegare l'avvio del dibattito sull'assestamento del bilancio in questa IX legislatura con i precedenti dibattiti e metodi di valutazione di questi importantissimi strumenti economici.

Devo dichiarare innanzitutto che dall'esperienza, per me nuova, di un impegno specifico nella Commissione bilancio ho tratto sensazioni utili ma contrapposte. Se, da un lato, ho avvertito i limiti della mia capacità specifica e mi sono sentito beneficato dall'apporto che al dibattito esimi colleghi hanno saputo dare, dall'altro ho toccato con mano la *routine* di taluni schemi mentali nell'affrontare un siffatto dibattito che rendeva obsoleta la discussione, anche se essa si piccava di incentrarsi su una situazione economica, la più aggiornata possibile. Sensazioni, quindi, contrastanti entro le quali mi dibatto nel tentativo di esporre a braccio talune personali considerazioni.

È pur vero che la scienza, la capacità, la specificità di determinate esperienze sempre e comunque arricchiscono un dibattito; ma è altresì vero che è necessaria una precisa, inequivocabile ed inconfutabile presa di coscienza che l'architettura di bilancio e la sottostante parcellizzazione architettonica del bilancio di assestamento devono fondare la loro validità essenzialmente su dati concreti; chè, diversamente, problemi di scelte, o problemi di allocazione all'interno dell'architettura di bilancio dell'equivalente economico di talune scelte, non hanno significato e, peggio, non avranno la benchè minima incidenza quando tale documento sarà reso operativo.

Ebbene, abbiamo certezza che i dati numerici, che la Commissione prima e l'Aula dopo si sono ritrovati per le mani, sono dati bloccati al mese di maggio 1983. Tale considerazione potrebbe avere incidenza relativa se l'andamento dell'economia nazionale fosse tale da consentire la determinazione di parametri capaci di proiettarne una evoluzione accettabile. Siamo invece di fronte ad una situazione economica — e forse, in termini ancora più chiari, potrei dire ad una situazione di spesa pubblica (chè a tale termine deve essere ricondotto il problema economico di bilancio) — « incontrollata ed incontrollabile » ha detto il presidente Craxi, facendo sue le considerazioni di altri illustri specialisti della tecnica di bilancio statale.

Se la realtà è questa, mi sembra non possa darsi eccessivo credito ad un discorso incentrato sulle cifre. E quando a questa realtà deve associarsi anche il dato concreto di una differenziazione di valutazioni dell'aspetto ragionieristico delle cifre da parte dei diversi Ministeri economico-finanziari, allora sopravviene lo scoramento in chi deve accingersi ad effettuare, per debito di rappresentanza politica, delle considerazioni tecniche su queste cifre.

Il relatore sa, per averlo egli stesso fatto rilevare al Ministro del tesoro, che financo le relazioni inizialmente approntate dal Governo e le altre consegnateci nella fase dibattimentale della 5ª Commissione bilancio

hanno, per le stesse allocazioni, dati discordanti. Nè si può pensare ad un mero errore di trascrizione perchè è chiaramente intuibile la sfasatura tra i diversi documenti, per cui talune valutazioni rientrano in una ottica relativa ad un determinato periodo, altre rientrano in una diversa ottica relativa ad un altro periodo (che ovviamente si sostanzia di altra realtà economica, di altra evoluzione dell'andamento dell'economia); talchè sono state modificate le iniziali previsioni e conseguentemente è nata la discrasia tra valutazioni fatte in epoche diverse.

Non mette conto, quindi, ritenere di dare un contributo al dibattito, « spulciando » cifre e tentando di contestarle, perchè esse stesse risultano già formalmente contestate da un ripensamento della procedura di esame del bilancio che oggi sta trovando una diversa sensibilità da parte dei politici, tant'è che si chiede di istituire delle sessioni di bilancio e delle mini sessioni per le modifiche, per gli assestamenti da portare agli stessi bilanci.

Peraltro, le condizioni in cui il Parlamento è costretto, non da oggi, ad operare per procedere ad una valutazione di questo importantissimo strumento di regolazione economica sono la negazione concreta di ogni volontà, se pure conclamata, di accedere ad un metodo di lavoro che lasci una traccia positiva attraverso il contributo di quanti sono chiamati, in quest'Aula, a concorrere con la loro capacità ed esperienza, nel tentativo di porre lo strumento guida della realtà economica nazionale su un binario che conduca verso traguardi positivi per la collettività.

Se, quindi, si disattende la valutazione ragionieristica dell'assestamento di bilancio (che pure forse sarò costretto a recuperare, magari in occasione della formulazione di qualche emendamento da parte dei colleghi) rimane una considerazione politica da fare su tale strumento.

Il processo stesso di formazione del bilancio da parte dell'Esecutivo da sempre si è dimostrato — e anche questa occasione

lo ha testimoniato — una procedura di negoziato; una procedura che, nella relazione del presidente incaricato Craxi, ha ricevuto delle sottolineature in quanto è stato dichiarato che, per uscire dal *tunnel*, bisogna riconquistare il dominio della finanza pubblica. Sono state quindi riproposte, con rinnovata attualità, alcune questioni riguardanti il funzionamento della macchina chiamata a costruire il bilancio e ad attuarlo.

Ma sono possibili due distinte considerazioni o, se vogliamo, due ordini di ragionamento: il primo si riferisce al carattere strettamente finanziario e contabile di questi strumenti di bilancio o di assestamento di bilancio e l'altro si riferisce al carattere, che questi strumenti portano con sé, di allocazione delle risorse.

Vero è che un bilancio di assestamento come quello al nostro esame è pur sempre uno strumento tecnico-finanziario, ma anch'esso presuppone delle scelte allocative di risorse, scelte che siamo chiamati a fare (o dovremmo essere chiamati a fare) con una ricollocazione della spesa tesa a riequilibrare taluni squilibri emersi nella staticità della iniziale definizione di bilancio.

E questo mi sembra sia l'aspetto da privilegiare in un momento dibattimentale come quello odierno, nel tentativo di dare un contributo critico sull'attuale impostazione del metodo di formulazione e di esame di questi strumenti tecnici.

Abbiamo tutti contezza che in fatto di scelte un momento dibattimentale, come quello che stiamo vivendo, non offre spazi eccessivi all'Aula, perchè tutti sappiamo che le scelte tipiche di un processo di formazione delle decisioni di assestamento del bilancio vengono quasi sempre bruciate sugli altari pagani di una convenienza politica contingente, con leggi di spesa episodiche, disarticolate, che il più delle volte, anzichè aggiungere chiarezza agli orientamenti, agli indirizzi di bilancio, svolgono il ruolo di demolitrici della univocità (magari inizialmente perseguita) di scelte precedentemente operate.

Un significato quindi particolare assumono questa riconsiderazione della spesa e



questa ricollocazione all'interno del bilancio di nuove scelte; un processo, questo, che dovrebbe combinarsi con un orientamento legislativo congruente e che dovrebbe significare l'epilogo di un travaglio parlamentare legislativo orientato e finalizzato ad impostare una politica economica chiara ed efficace.

Ma abbiamo sperimentato che la disarticolazione del momento estremamente significativo di esame degli strumenti economici di bilancio e di assestamento di bilancio dagli altri momenti (quelli delle scelte frammentarie di una legislazione di spesa troppo facile) consegue effetti demolitori in quanto, a volte, la sovrapposizione di talune scelte, la loro correlazione, l'intrecciarsi degli effetti che sempre sono sfuggiti e sfuggono ad una valutazione preventiva, realizzano un sinergismo contabile ed economico con conseguenze chiaramente e disastrosamente negative.

Talune correlazioni sono state anche affrontate, seppur larvatamente, in dichiarazioni rilasciate dai ministri economici. Quando, in previsione della stesura della legge finanziaria, è stato chiesto quale sarebbe stato l'effetto di un provvedimento relativo ad una imposta patrimoniale sulla casa, fu chiaramente risposto che gli effetti non erano quantificabili, che in pratica bisognava attendere il riscontro pratico degli effetti per poterne avere una dimensione. Se il metodo attuale delle scelte porta come conseguenza l'attesa supina degli effetti senza un minimo di capacità previsionale, affermiamo che questo metodo deve essere corretto e sottolineiamo questa nostra richiesta in un momento dibattimentale, come quello di esame del bilancio di assestamento, che per noi non è di secondo piano rispetto al momento dibattimentale del bilancio vero e proprio, della legge finanziaria vera e propria.

Il relatore ha voluto ricordare nella relazione che la funzione e la struttura del bilancio di assestamento è stata reintrodotta nel 1978 dalla legge di riforma. Ebbene, egli saprà che questo richiamo, più che significare ricordo, significa rimprovero: che ormai esiste una riforma tradita, che vi è stata

l'appropriazione politica del meccanismo di riforma (ed una conseguente finalizzazione di quest'ultimo con procedure distorsive della trama originaria) da parte dell'Esecutivo, così in grado di usare questi strumenti di programmazione economica a mo' di salvagente nei momenti di difficoltà.

L'esame che ci aspetta, quello della legge finanziaria e del bilancio di previsione per il 1984, preannuncia così che la distorsione interpretativa della legge n. 468 continua e che non si è tenuto fede ai propositi di acquisizione della padronanza della finanza pubblica attraverso un rigore di spesa. All'orizzonte si profila già la ripetitività di un dibattito parlamentare stancamente adagiato nel riesame di considerazioni già obsolete, già rassegnate ai resoconti di Aula nelle passate legislature. Neanche le valutazioni sin qui emerse in sede di Commissione bilancio hanno offerto il contentino di una prospettiva migliore. Anche in Commissione bilancio si è evidenziata la forbice, il divario, la dicotomia tra formulazione di intenti e realtà e quando si è voluto ricondurre su un piano dibattimentale concreto una serie di formulazioni di buoni intenti, siamo caduti nel vaniloquio di considerazioni disancorate da dati certi, nella formulazione di considerazioni di parte e di previsioni effettuate da determinate angolazioni, talchè sono emerse le differenze di fondo (peraltro critiche anche dal versante governativo) che non hanno consentito, e ritengo non consentiranno, di arrivare al varo definitivo di un documento di spesa come il bilancio di assestamento con scelte univoche, almeno con il comune denominatore di una consapevolezza di attendibilità del disegno di legge che andremo a licenziare.

Alle difformità, che ho ricordato, fra gli stessi documenti, fra dati riferentisi ad identiche allocazioni ma prospettati in epoche diverse, da fonti diverse, si è poi aggiunta anche la considerazione del sottosegretario Nonne su sfondamenti ritenuti virtuali e, in virtù di tanto, estranei ad una critica parlamentare.

Non è per essere più rigorista del re che devo ricordare che il rigore di interpreta-

zione delle norme è il piano di fondazione su cui si può e si deve costruire una impalcatura critica. Se per principio deve accettarsi l'invito ad elasticizzare il concetto della norma fino a ritenerla valida in taluni momenti e non valida in altri, se queste devono essere le condizioni in cui ci si deve collocare nel valutare un documento di bilancio, mi sembra che si consumi ancor più quel tradimento della riforma che ho ricordato poco fa.

Dal Sottosegretario, in Commissione, abbiamo avuto l'invito a collaborare, ponendoci in condizioni di valutazione elastica nei confronti di determinati sfondamenti che erano virtuali e non sostanziali; così come abbiamo ascoltato dal relatore, senatore Tarabini, che esistono traguardi ideali delle intenzioni ma che poi bisogna calarsi nell'impotenza di una situazione reale in cui questi traguardi ideali, magari individuati e proiettati da una legge di riforma, diventano utopie che bisogna dimenticare o riporre nel cassetto nel momento in cui si dibatte un disegno di legge di assestamento del bilancio.

Forse sono un romantico se dico che le leggi sono fonti di luce, sono orientamenti che tutti abbiamo l'obbligo di considerare; forse sono un romantico se mi ostino a credere che l'univocità di una strutturazione riformatrice sul piano della finanza pubblica e della contabilità dello Stato debba rimanere tale, fintanto che non si dimostri la capacità di ristrutturare la riforma su basi diverse e migliori. Se la scelta deve essere una scelta elastica che deve portarci a discostarci dai cardini, dai capisaldi normativi della riforma (con interpretazioni incongrue per il dettato della riforma ma necessitate e necessarie per gli accomodamenti di governo della cosa pubblica), se queste devono essere le scelte, io dichiaro che non sono scelte della parte che rappresento. Non è usando la riforma a mo' di bretelle che si può tenere su un bilancio di assestamento nel tentativo di non lasciarlo cadere e quindi di non mostrare le vergogne di una indigenza statale spinta oltre la soglia di ogni dato quantificabile.

Invero, l'unico conforto a tali orientamenti è venuto da talune osservazioni di altri

colleghi che siedono pure essi sui banchi dell'opposizione. Anche essi hanno rivendicato, per il bilancio di assestamento, una tipicità non secondaria, disdegnando di ritenerlo, così come avevano detto altri, un atto dovuto. Tale caratterizzazione di un bilancio di assestamento può essere, al limite, formale, ma non sostanziale: atto dovuto in quanto c'è una scadenza d'obbligo, in quanto alla forma; di certo atto non dovuto, ma di libera scelta per quanto riguarda le allocazioni che in esso abbiamo l'obbligo di rideterminare in fatto di spesa pubblica. Vi è stata una provocatoria proposta emendativa del senatore Bollini che aveva appunto il sapore di un rigetto concreto di interpretazioni dell'assestamento di bilancio che davano per scontato questo documento.

Noi sottolineiamo, in questa fase dibattimentale, che al Parlamento spetta tutta intera una responsabilità di scelte in fatto di bilancio. Ribadiamo in questo momento che forse è giunto il tempo di migliorare, di riconsiderare la portata allocativa della spesa pubblica attraverso un metodo di lavoro parlamentare che non sia povero di tempi, così come lo è stata la discussione oggi in quest'Aula. Vero è che nella Commissione bilancio ciascuno ha avuto lo spazio per inserirsi nelle valutazioni che il disegno di legge n. 176 suggeriva, ma altrettanto vero è che, istituzionalmente, ci si attende da un confronto più allargato, qual è quello di un'Aula parlamentare, un contributo ancor più sostanzioso; ci si attende dall'Aula parlamentare una presa di coscienza corale su questa esigenza, fino ad oggi disattesa. Anche questa volta, in fatto di scelte all'interno del bilancio di assestamento, abbiamo potuto riscontrare che esse si dimostrano occasionali, che difficilmente si ricompongono in un quadro unitario, chiaro e che ancor più raramente esse possono ricondurre a un dominio sicuro della finanza pubblica, quale è stato ipotizzato dallo stesso presidente del Consiglio Craxi.

Dalla combinazione di talune scelte emergono degli effetti — ritengo non voluti — che sono la conseguenza forzata di quanto è stato determinato con l'assestamento. Mi

sono riferito in Commissione ad alcune situazioni specifiche di taluni ministeri. Su questo argomento anche altri colleghi hanno esposto le loro considerazioni e ritengo che nel momento dibattimentale o al momento della presentazione di specifici emendamenti, l'Aula potrà prendere atto di tale stato di cose.

Necessita, quindi, questa riconsiderazione della spesa, ma necessita anche una riconsiderazione dei meccanismi amministrativi e questo è un aspetto che deve viaggiare in parallelo a quello delle scelte, a quello dell'allocazione della spesa. È un'esigenza, questa, che emerge anche dalle proposte di revisione degli attuali meccanismi e, a questo proposito, ritengo che sia da disdegnare la soluzione che vede il Governo al centro della definizione della politica economica; pur essendo questa scelta compatibile con una immagine di Governo operativamente più valida, essa si dimostra non compatibile con una situazione politica estremamente frantumata, con una situazione di maggioranza in equilibrio precario.

Abbiamo visto la corsa per la riconquista dei ministeri economici, di importanza decisiva, da parte del partito di maggioranza relativa, così come abbiamo visto la disarticolazione emersa in taluni momenti all'interno dello stesso Consiglio dei ministri. Queste considerazioni portano a restituire al Parlamento, proprio nell'ottica della legge di riforma, la n. 468, la funzione centrale e primaria in fatto di definizione delle politiche di bilancio.

Mi auguro che le discussioni che si apriranno su capitoli specifici dell'assestamento di bilancio non perdano di vista la necessità di procedere ad un varo del bilancio di assestamento quanto meno dopo aver determinato una base di partenza, quanto meno dopo aver rassegnato agli atti di questo Parlamento la comune volontà di avviare procedimenti di analisi e scelte diverse da quelle sin qui succedutesi nell'arco delle precedenti legislature. È un'attesa, la nostra, che non ci consente oggi di essere acquiescenti con l'avvio di questa nuova fase di esame di strumenti economici che — è stato detto dai rappresentanti del Governo — ha subito la negatività di una crisi

governativa che praticamente si è posta a cavallo fra gli ultimi adempimenti del cessato Governo Fanfani e i primi adempimenti del nuovo Governo Craxi.

Abbiamo già obiettato che pure vi erano (e vi sono) possibilità per dare a questo nuovo avvio del dibattito economico un'impronta più chiara, un'impronta, se mi consentite, più nuova. Attenderemo le occasioni future che già battono alla porta — la legge finanziaria e il bilancio di previsione per il 1984 — per proseguire un confronto che quest'oggi abbiamo inteso avviare sul bilancio di assestamento, un confronto nel corso del quale di certo non commetteremo il peccato di presunzione di ritenerci estremamente significativi; un confronto nel corso del quale ci ripromettiamo sin d'ora, quanto meno, di acquietare il debito della nostra coscienza con l'essere non solo presenti ma anche doverosamente attenti. (*Applausi dall'estrema destra*).

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

**BOLLINI.** Onorevole Presidente, lo stato preoccupante della finanza pubblica e le difficoltà nel trovare dei rimedi efficaci e tempestivi avrebbero dovuto, in qualche modo, esaltare il ruolo e la funzione del bilancio di assestamento che si rende necessario non solo per correggere previsioni che si sono rivelate errate, ma anche per adeguare il bilancio al reale andamento della sua gestione e per introdurre, se possibile, correzioni di rotta imposte dall'andamento della situazione economica del paese.

Il relatore ha cercato, con un suo equilibrato contributo intorno alla funzione del bilancio di assestamento, di introdurre qualche idea che mi è sembrata apprezzabile e nuova ed una certa disponibilità nel discutere posizioni assunte anche nel passato. Non vi è dubbio, infatti, che la mancata attuazione della legge di riforma del bilancio dello Stato ha avuto conseguenze anche sul bilancio di assestamento. Perciò io stesso mi sono domandato se, in fondo, questo documento abbia ancora una sua funzione positiva ed apprezzabile da svolgere.

Recentemente due autorevoli collaboratori dell'ex ministro Andreatta hanno espresso il proprio parere su diversi giornali e riviste. Onofri, sul « Mondo », ha addirittura rivendicato al bilancio di assestamento del 1981 il merito di aver fatto partire un'operazione tesa a migliorare le gestioni di competenza del bilancio. Tesi, questa, piuttosto ardita, discutibile e tuttavia segno di interesse attorno al documento contabile che adesso stiamo discutendo. Sergio Ristuccia nell'ultimo numero di « Politica ed economia » ha sottolineato, invece, come la gestione del bilancio debba avere una sua garanzia di regolarità in corso d'anno. Egli non crede che si debba continuare ad enfatizzare la legge di assestamento. Da un lato, quindi, abbiamo un riconoscimento, dall'altro un avvertimento. Ma qual'è stata la realtà di questi anni? Dal 1978 il Governo ha assunto, sotto l'urgenza di eventi finanziari molto importanti, posizioni contrastanti circa il ruolo specifico da attribuire alla legge di assestamento. Nel 1979 il Ministro di allora si dimenticò della norma e non lo fece. Nel 1980, invece, ricordandosi di questo strumento lo usò, ma lo fece male, nel tentativo di allargare il processo di indebitamento al di là del limite fissato dalla legge finanziaria; ben al di là del limite oggi proposto (e cioè comprensivo delle variazioni previste da alcuni articoli della legge di contabilità). Il Senato bloccò quella operazione pericolosissima, ma lo fece solo parzialmente, naturalmente ottenendo il plauso della Corte dei conti.

Nel 1981 il ministro del tesoro Andreatta scoprì all'improvviso il ruolo positivo della creazione dei residui passivi e utilizzò il bilancio di assestamento per comprimere arbitrariamente, senza alcuna motivazione, le dotazioni di cassa, anche se il provvedimento era accompagnato da modestissime riduzioni di competenza che poi finirono nel nulla.

Nel 1982, invece, fu presentato un bilancio di assestamento che addirittura, a rigore, non avrebbe neanche potuto essere accolto dal Parlamento. C'era stata, nei giorni successivi alla presentazione, una brusca caduta delle entrate ed era nato quello che

venne definito un conflitto interno tra il Ministro delle finanze e quello del tesoro circa l'entità delle risorse mancate. Il bilancio fu ritirato ed il Governo adottò dei provvedimenti di natura fiscale. Tali provvedimenti si rivelarono insufficienti a colmare quel vuoto fiscale; il Governo allora tagliò il capitolo apposito dei fondi speciali, ridusse degli stanziamenti predeterminati da apposite leggi sostanziali, facendo così assumere al bilancio di assestamento — come dice la Corte dei conti — una funzione integrativa della legge finanziaria. Noi, opponendo una pregiudiziale di incostituzionalità, denunciavamo una violazione della Costituzione, in quanto si attribuiva alla legge di bilancio una funzione in contrasto con la norma dell'articolo 81.

A nostro parere la funzione del bilancio di assestamento — come mi sembra venga ben detto anche nella relazione — rimane quella di agire nell'esclusiva area propria della legge di bilancio, con tutti i limiti ad essa imposti dalla Costituzione.

La soluzione adottata nel 1983 è molto condizionata dal fatto che, nel momento in cui bisognava elaborare un bilancio di assestamento, le Camere erano sciolte e il Governo era in carica solo per l'ordinaria amministrazione. Ho sostenuto e sostengo che in queste condizioni il Governo non può adottare norme di attuazione dell'indirizzo politico quali si configurano in un bilancio, sia pure di assestamento. E ciò non solo per ragioni di correttezza politica, pur esistenti, ma perchè il bilancio non è un atto di natura meramente esecutiva: esso contiene amplissimi margini di discrezionalità e di decisione politica. Per questo l'obbligo imposto a carico del Governo dall'articolo 17 della legge n. 468 non può essere fatto valere a fronte di un Esecutivo con poteri limitati e circoscritti e quindi incapace di dispiegare atti squisitamente di indirizzo politico. Ciò mi premeva di dire anche se il mancato esame da parte del disciolto Parlamento, il rinvio del documento alle nuove Camere danno una conferma alle interpretazioni che modestamente ho suggerito. Il Governo poteva dunque ritirare o riadottare formalmente — e a mio

parere sarebbe stato molto meglio — il documento, oppure addirittura riformularlo sostanzialmente in modo da adeguarlo e da utilizzarlo per i fini e per gli indirizzi della sua politica, che ha dichiarato essere diversi da quelli del passato. Invece questo non è stato fatto anche se l'attuale Ministro del bilancio ha tentato alla Camera dei deputati una qualche pallida dissociazione di responsabilità.

Perchè non si è tentato dunque un utilizzo politico del bilancio di assestamento del 1983? Certo non in forme stravaganti o addirittura illegittime, usate qualche volta nel passato, ma come primo strumento per quella politica di rientro dal disavanzo da attuarsi, come ha detto il Presidente del Consiglio, anche nel 1983, almeno per una certa parte.

Si è preferito, invece, accettare la comoda tesi dell'atto dovuto, dell'adempimento un po' burocratico, della correzione puramente marginale del bilancio e ciò perchè sono insorte subito pesanti difficoltà politiche e programmatiche tra le forze di maggioranza, le quali hanno suggerito di rinunciare alla prima operazione, quella già qualificante, di correzione delle tendenze del bilancio del 1983. Devo rilevare che si tratta di una rinuncia programmatica e politica di un certo significato, perchè il tentativo di chiudere in fretta la vecchia gestione in realtà apre problemi nuovi e complessi che si rifletteranno sul bilancio del 1984.

Questi fatti politici inducono perciò a vedere come all'interno di un conflitto economico-politico prevalga una visione pericolosa, circa gli strumenti della politica finanziaria da adoperarsi. Vi è un perdurante tentativo di far deperire, di inquinare strumenti di controllo e di guida della finanza pubblica.

Si addebita — forse non senza ragione — alle ritardate approvazioni del bilancio di assestamento la responsabilità principale della sua scarsa efficacia — non sarò certo io a negarlo, avendo sempre sostenuto l'urgenza dell'approvazione del bilancio di assestamento anche di fronte alla passività del Governo. Del resto le date sono quel-

lo che sono. Il bilancio di assestamento del 1980 è stato approvato il 17 ottobre, quello del 1981 il 23 novembre, quello del 1982 il 23 dicembre: c'è quindi un crescendo pericoloso.

Ma si può scaricare tutto sul Parlamento? Non credo. Alla Camera si è andati verso la soluzione di istituire una sessione di bilancio e di introdurre una modifica regolamentare la quale prevede il termine di trenta giorni per discutere e approvare il bilancio di assestamento e il rendiconto del bilancio dello Stato. Può essere una soluzione.

Noi abbiamo manifestato il nostro consenso e tuttavia, nel caso che si dovesse ripetere l'episodio che si è verificato nel 1982, quando il Governo presentò un bilancio di assestamento incompleto e fu costretto a ritirarlo, vorrei sapere come potranno essere rispettati tali tempi. Quindi ritengo che le difficoltà del bilancio di assestamento hanno una loro radice anche ma non solo nei ritardi della sua approvazione. Secondo me sono due i motivi principali: il primo è quello di aver tentato, come il Governo ha fatto per ogni norma della legge di contabilità, di attribuire al bilancio di assestamento un ruolo e un potere che non poteva avere: da qui il conflitto. Oggi il relatore dice: il bilancio di assestamento deve rigorosamente agire nell'ambito proprio ed esclusivo della legge di bilancio. Bene: se lo avesse fatto anche nel passato avremmo guadagnato tempo. Fin qui la questione formale.

Il secondo motivo, la questione sostanziale, nasce dal fatto che il bilancio di assestamento è risorto nel 1978 dopo la sua scomparsa nel 1913 perchè si è introdotto il bilancio nella versione di cassa. Quando si è introdotto, insieme alla versione di competenza, la versione di cassa, è emersa la necessità di uno strumento per un suo adeguamento nel corso dell'esercizio e a ciò si è provveduto con il bilancio di assestamento. Ma questa necessità presuppone il rispetto di quello che è scritto nella legge: che il bilancio di cassa abbia la stessa valenza giuridica del bilancio di competenza. Viceversa il Governo cosa ha fatto dall'inizio fino ad oggi? Ha portato avanti un si-

stematico tentativo di espropriare il Parlamento del suo potere sul bilancio di cassa, si è arrogato il diritto di correggere gli stanziamenti, di trasformare la natura del bilancio di cassa, prima attraverso le stime e poi mediante le deleghe, in maniera tale che l'adeguamento e la correzione delle poste di cassa in realtà oggi non avvengono tanto con il bilancio di assestamento quanto con decreti del Ministro del tesoro. Decreti che del resto il Parlamento neanche conosce. Da qui la crisi del presente documento contabile, che spero possa essere esaminata nel contesto di una revisione generale della legge di contabilità.

Nel merito, già in Commissione abbiamo svolto osservazioni e critiche e qui mi limiterò a riassumere alcuni rilievi. Il primo è che il bilancio di assestamento del 1983 determina un superamento del livello del ricorso al mercato, in altre parole allarga l'indebitamento pubblico; la legge finanziaria del 1983, cui spetta in esclusiva tale compito, ha stabilito in 94.905 miliardi, per competenza, il livello del ricorso al mercato. Il bilancio di assestamento supera tale limite di 245 miliardi. Perché non si rispetta quel tetto? Non voglio fare adesso osservazioni nel merito, voglio dire che a fronte di questo superamento di 245 miliardi sta un superamento a livello di cassa di ben 7.111 miliardi. È tale questione, come qualcuno suggerisce, irrilevante? A me non pare. Nè è questione che può essere accantonata dicendo, come dice la relazione ministeriale, che si tratta di un dato transitorio destinato ad essere riassorbito a consuntivo, giocando cioè sull'equivoco o facendo finta di non aver compreso che il livello fissato dalla legge finanziaria è un limite giuridico da cui discende l'autorizzazione ad effettuare nuove spese: se si supera quel livello fissato dalla legge finanziaria si è automaticamente autorizzati ad effettuare nuove e maggiori spese, si ricade quindi sotto il vincolo dell'articolo 81 della Costituzione che invece con questo raggirio viene superato. Si tratta di una questione relativa a scuole di pensiero, come qualcuno usa dire: i rigoristi (a cui io apparterei), i formalisti, i pragmatici, quelli che risolvono le questioni un

tanto al metro? No, si tratta di una questione anche di sostanza, cioè a dire: se il Governo pensa che il livello dell'indebitamento possa essere superato, allora interpreta tutte le norme in senso lassista, gli articoli 10, 12, 17 della legge n. 468 diventano oneri aggiuntivi rispetto al livello del ricorso al mercato. La questione diventa di sostanza quando lo stesso ministro Gorla alla Camera dice, se ho capito bene, di lasciare da parte la questione giuridica e cioè se questo tetto non è comprensivo dei possibili oneri derivanti dagli articoli citati oppure se è un tetto invalicabile. Vorrei ricordare al ministro Gorla — ed è qui presente anche il senatore Tarabini che allora era sottosegretario — che quando presentai emendamenti per rendere invalicabile questo tetto mi si oppose un rifiuto, mirando in sostanza a stabilire che si vuole fissare un tetto, ma avendo nella pratica la possibilità di superarlo. Ora il ministro Gorla esce da questo equivoco e propone di accantonare la questione della interpretazione giuridica per guardare alla sostanza politica. Da questo punto di vista il Ministro riconosce l'inopportunità del superamento del tetto: lui stesso ha proposto di presentare un emendamento che il Senato ha atteso ma il sottosegretario Nonne ci ha detto che l'emendamento non ci sarà. Da questo ricavo un nuovo elemento di conferma e cioè che il problema di sfondare il tetto non è di natura giuridica o di scuola, ma è un problema di volontà politica del Governo.

Il secondo rilievo riguarda la qualità della spesa. A leggere i documenti si vede esattamente che, a livello di cassa, le spese correnti crescono di 11.333 miliardi contro i 2.000 delle spese in conto capitale; per la competenza le spese correnti crescono di 4.600 miliardi, mentre quelle in conto capitale crescono di 1.200 miliardi. Vi è quindi l'utilizzo di uno strumento, che dovrebbe essere di verifica, per peggiorare la gestione. La parte necessaria agli investimenti, presentata sempre come un fiore all'occhiello durante la discussione nei bilanci di previsione, lungo il percorso della gestione si inquina in rinvii e si mette sul pendio

della trasformazione in residui. La spesa corrente cresce e la spesa in conto capitale viene rinviata. Il bilancio di assestamento al nostro esame è un elemento tipico di questo processo degenerativo che non si è arrestato.

Il terzo rilievo riguarda la questione relativa ai dati reali del bilancio di assestamento. È scritto nella relazione ministeriale che i documenti sono stati elaborati sulla base dei dati esistenti alla fine del mese di maggio: siamo a metà di ottobre e nessun consistente aggiustamento reale è stato proposto. Che significato dobbiamo attribuire a queste cifre, tanto più che sino all'inizio dell'anno, con la terza nota di variazione, si avrebbe avuto la possibilità di aggiornare le cifre del bilancio e non lo si è fatto, come dichiara il Governo? Successivamente, col trascorrere dei mesi, consistenti variazioni si sono prodotte; perchè non vengono registrate?

Forse si pensa di rinviare alla prossima variazione da presentarsi entro la fine di ottobre. Risulterebbe quindi che all'inizio il bilancio avrebbe potuto essere più veritiero, e non lo è stato, a metà dell'anno potrebbe registrare le nuove variazioni, e non le registra, e tutto si rinvia ad un sistematico spostamento di date.

Vorrei ricordare qui che la questione che sollevo non è di carattere secondario perchè a pagina 141 della relazione previsionale e programmatica di quest'anno trovo scritto in una tabella: seconda variazione di assestamento relativa al settembre 1983, capitolo delle entrate: IRPEF più 700 miliardi, ILOR più 1.100, imposta sostitutiva più 1.000, condono meno 500, IVA meno 3.000, imposte di registro meno 500, condono meno 1.000, oli minerali meno 400, tabacchi meno 400, totale meno 3.000 miliardi. È un documento del Governo. Abbiamo chiesto per quale motivo non siano registrati nel bilancio di assestamento. La risposta è stata elusiva; quindi il rilievo di fondo da fare a questa mancata risposta è semplicemente questo: il Governo sa, il Governo suggerisce questa strana interpretazione e cioè che le entrate da registrarsi negli atti ufficiali di bilancio dello Stato non sono quelle relative agli accertamenti ed agli incassi effettivamente realizzati o previsti dal relativo Ministero, ma quelle che fanno comodo al Governo o ai Ministri. Si capisce che anche qui nella valutazione tra le entrate nuove, vecchie o da accertare c'è un nuovo conflitto all'interno del Gabinetto il quale si risolve nel non fornire al Parlamento i dati reali.

### Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue BOLLINI). Credo che se questa osservazione è vera, essa sottolinea la incertezza e la precarietà dei dati conoscitivi che il Governo presenta al Parlamento.

Detto questo, però, vorrei far rilevare a coloro che hanno cercato di sostenere la tesi che il bilancio di assestamento in fondo è un dato dovuto, perchè registra soltanto una qualche correzione di dati, che lo stesso Governo nella sua relazione indica il vasto terreno sul quale agisce: contenere al massimo le incidenze dei maggiori residui che si sono verificati e correggere le poste della cassa, controllo degli effetti sulla

Tesoreria. Il Governo stesso, dopo aver fatto questa analisi, dichiara che il documento, al nostro esame, si caratterizza sostanzialmente per la sua neutralità. Ma le cose non stanno affatto così: siamo di fronte ad una operazione di bilancio compiuta con un preciso significato politico.

Cominciamo dai residui. Bisogna riconoscere in premessa che l'entità dei residui si è ridotta dai 68.000 miliardi dell'altr'anno ai 64.000 di quest'anno: non è gran che, ma comunque è un fatto da accogliere positivamente. Però la differenza fra i residui presunti e quelli accertati per quest'anno è an-



cora di 10.000 miliardi; 4.000 miliardi sono stati inclusi nelle correzioni di bilancio introdotte con la terza nota di variazione: quindi rimangono 6.000 miliardi distribuiti tra i vari capitoli. Ma quali sarebbero i criteri obiettivi, per effettuare le correzioni? Aumentano i residui, di conseguenza aumenta la cassa; diminuiscono i residui, diminuirà anche la cassa. Oppure ci sono altre motivazioni: ho cercato di guardare i documenti ed ho chiesto anche spiegazioni, ma non ho capito assolutamente nulla delle operazioni che vengono condotte all'interno dei singoli Ministeri. C'è un processo singolare: ogni Ministero si comporta nella revisione dei residui a suo piacere. Ho preso ad esempio uno dei Ministeri che si caratterizza per discontinuità ed erraticità dei calcoli delle proprie previsioni: il Ministero della pubblica istruzione. La sua tabella è composta di 202 capitoli; 184 sono di parte corrente: soltanto 15 non hanno avuto correzione di residui: tutti gli altri hanno avuto correzione di residui. Vediamo queste correzioni: in 20 di questi capitoli i residui diminuiscono ma la quota di cassa e di competenza rimane inalterata; in 60 di questi capitoli i residui aumentano, ma non la competenza e la cassa; in 53 di questi capitoli i residui aumentano una parte lasciando inalterata la cassa, un'altra parte con un aumento ed in un'altra una diminuzione della cassa.

Tutto questo dà l'impressione che le variazioni introdotte attraverso l'assestamento a seguito degli accertamenti dei residui risponda più che altro al tentativo di un riequilibrio interno di quelle sacche di gestione discrezionale che ogni Ministero vuol conservare per sé. Non c'è chiarezza in queste operazioni, noi desideriamo che le operazioni di revisione residue avvengano sulla base della massima chiarezza.

Altra osservazione: le variazioni di parte di competenza non sono nè poche nè lievi. Si tratta di 5.930 miliardi: è questa l'area della massima discrezionalità. So che quando muovo questi rilievi il collega Tarabini ed altri colleghi della maggioranza protestano, ma leggo su « La Repubblica » dell'8 ottobre che l'ex ministro Andreatta, che oggi parla più apertamente di quando era Ministro,

anche se tutto sommato parlava sempre liberamente, dichiara che ben 15.000 miliardi non sono stati volutamente previsti in un certo bilancio. Ho letto bene, 15.000 miliardi non previsti; si sarà trattato di materia relativa alla discrezionalità politica (poteva farlo o poteva non farlo) o forse di una violazione di elementari norme di correttezza amministrativa, che impone di tener conto nella formazione del bilancio di tutti gli oneri prevedibili, o addirittura può trattarsi di violazione di legge, ossia di omissione di stanziamenti che il Ministro aveva obbligo di iscrivere in bilancio e che non ha iscritto. Mi piacerebbe sapere come sono andate esattamente le cose. Vede, onorevole Ministro, anche nel bilancio d'assestamento c'è un piccolo dettaglio di cui vorrei essere informato, che riguarda una maniera piuttosto personale di gestire i fondi dello Stato. Noi abbiamo un corpo di militari che svolge una missione nel Libano; abbiamo già sollevato tale questione alla Camera e qui al Senato in Commissione difesa e in Commissione bilancio, ma non siamo tranquilli. Questo corpo di spedizione naturalmente ha dei costi, senonchè, incidentalmente, discutendo del fondo di tesoreria per la compensazione della oscillazione sui prezzi dei petroli, si scopre che il Consiglio dei ministri il 12 settembre ha prenotato 153 miliardi, per far che domandiamo? Sono fondi necessari per il corpo di spedizione nel Libano. Il 20 settembre il sottosegretario Ciccardini alla Camera dichiara che non si tratta di 153 miliardi ma di 158, il Ministro della difesa dichiara che provvederà a fare un apposito disegno di legge per coprire l'intera spesa. Ma io mi domando: chi ha autorizzato questa spesa? La questione non può riguardare la competenza di un singolo Ministro. Sulla missione in Libano abbiamo espresso un generale consenso: che i nostri militari debbano essere tutelati, pagati e finanziati non c'è alcun dubbio; quello che qui si vuol mettere in evidenza è la necessità di correttezza del procedere amministrativo. Il costo di questa nostra missione deve essere conosciuto, la spesa deve essere iscritta nel bilancio dello Stato e deve essere regolarmente coperta. In linea di principio, sorretti anche dal parere di alte personalità



cui è affidata la tutela della Costituzione, noi sosteniamo la incostituzionalità del finanziamento di nuove spese attraverso fondi di Tesoreria, come quello a cui si è attinto per pagare la missione nel Libano. Risposte chiare e precise non ne abbiamo avute, ma le aspettiamo.

Le variazioni introdotte nel bilancio di assestamento, per la competenza, suscitano molte riserve. La prima riguarda il fatto che solo a metà dell'anno si scopre che dobbiamo dei soldi a qualcuno. Prendiamo il capitolo 24041, « oneri del personale e degli enti soppressi »: non esisteva il capitolo all'inizio dell'anno, a metà dell'anno lo si crea e si scopre che dobbiamo erogare somme per enti soppressi. È possibile, la legge sarà recentissima, mi sono detto, e va bene. Poi vado a vedere e scopro che la legge non è recentissima, è del 1979, che l'anno scorso avevamo già pagato questi enti: si tratta di una spesa che si ripete, ma che nel bilancio improvvisamente viene fuori solo a metà dell'anno. Esaminiamo il capitolo 5934, « versamenti dell'INAIL per quote spettanti ai comuni per funzioni loro trasferite »; succede la stessa cosa: il capitolo non esiste all'inizio dell'anno, lo si crea a metà dell'anno. Cosa significa questo? Significa che c'è una maniera di fare il bilancio per rate mensili, per comodità di non so chi: quando si vuole si iscrivono le poste subito, altrimenti si iscrivono a metà anno e così il Parlamento che dovrebbe deliberare le spese non può mai avere una visione complessiva. Dove va a finire il problema dell'unità del bilancio? La visione complessiva che il Parlamento deve avere prima di autorizzare spese viene, voce per voce e capitolo per capitolo, alterata e manomessa.

Vengo alle questioni relative ai problemi delicati delle sovrastime. Ministeri — di spesa — compiono questa operazione: vanno al Tesoro e chiedono per un certo capitolo un aumento dello stanziamento; viene risposto loro che le risorse di bilancio non sono sufficienti. Per evitare liti, il Tesoro in via di accomodamento afferma di non poter dare subito i fondi richiesti ma di poterli dare a metà dell'anno quando verrà fatto l'assestamento. Ci si trova così di fronte ad aumenti

che non hanno motivazione nè spiegazione, dovuti solo a quanto ho detto, e cioè al fatto che si è contrattato, e non potendo fare l'aumento all'inizio lo si è fatto a metà dell'anno, perchè con la concessione dell'aumento all'inizio dell'anno, sarebbe logicamente apparso o un *deficit* più alto oppure una dequalificazione del bilancio dello Stato. Si ricorre quindi a piccoli trucchi per nascondere tutto questo, con il risultato che il bilancio dello Stato non è mai veritiero.

Per quanto riguarda le variazioni di cassa la questione assume un significato molto più rilevante. Tutto sommato, il bilancio di assestamento introduce variazioni di cassa per 13.653 miliardi, di cui 5.993 per atto amministrativo. A guardare in modo superficiale si potrebbe dire che arrivati a metà dell'anno, una variazione di 13.600 miliardi, in fondo significa che si ha la possibilità di decidere. Ma non è assolutamente vero, perchè intanto 5.993 miliardi sono già stati decisi per atto amministrativo fuori da ogni nostro legittimo controllo, nè noi potremmo sindacare le decisioni adottate al di fuori del Parlamento. Si dirà allora che si può decidere in merito agli altri 7.660 miliardi. Anche questo non è vero: infatti, qualsiasi tipo di correzione noi adottiamo, è comunque facoltà del Ministro del tesoro di variare con propri decreti gli stanziamenti da noi decisi. Il Parlamento è stato infatti espropriato del diritto di fissare per legge le poste di cassa. Oggi il Tesoro ha la possibilità di fare variazioni e il Parlamento non ha neanche il diritto di conoscere i decreti di variazione. Ecco perchè, distrutto il bilancio di cassa, quello di assestamento perde sempre più il suo valore.

Vorrei, a questo punto, dall'onorevole Sottosegretario una risposta, che non sia politica ma pratica, riguardo agli elementi cui ho fatto riferimento. Al capitolo 7.500, concernente il terremoto, lo stanziamento di competenza è di 2.000 miliardi e quello di cassa di 800 miliardi; con l'assestamento la dotazione di cassa si riduce a 300 miliardi. Vorrei sapere perchè — ecco la questione — 500 miliardi previsti in bilancio per il terremoto sono « partiti », scomparsi con operazioni di cassa: per 119 miliardi, non sappiamo neppure le ragioni eppure non pos-

siamo che prenderne atto mentre per 300 possiamo almeno decidere.

In secondo luogo vorrei sapere perchè al capitolo 7081, che riguarda il fondo regionale di sviluppo, mentre sono cresciuti 306 miliardi di residui, la cassa viene ridotta di 170 miliardi. Se abbiamo maggiori residui, ciò significa che è cresciuta la massa spendibile: perchè allora questa riduzione di cassa?

Un emerito rettore di un'università del Mezzogiorno ha minacciato di dimettersi se non si ristabiliscono gli stanziamenti per la ricerca scientifica universitaria. Comprendendo il motivo di questa lamentela, ho esaminato il bilancio della pubblica istruzione e ho scoperto che in un capitolo si sottraggono 68 miliardi di cassa alla ricerca scientifica universitaria; naturalmente il Ministro competente, con discorsi molto interessanti, dichiara che bisogna incrementare la ricerca ma intanto la si riduce di 68 miliardi.

Da questi dati discende che l'esame del bilancio di assestamento può essere materia piuttosto ostica perchè tende a nascondere, a camuffare scelte finanziarie e politiche, da qui la necessità di chiarezza e trasparenza. Vorrei sollevare ancora due questioni: la prima riguarda i cosiddetti progetti immediatamente eseguibili. Voi sapete che la creazione del cosiddetto fondo investimenti e occupazione, messo a punto per rendere immediatamente finanziabili investimenti atti a garantire l'occupazione, aveva un'unica motivazione: dare soldi pochi, maledetti, ma subito, per realizzare progetti immediatamente eseguibili in modo da garantire l'occupazione. Ebbene, ciò non si è realizzato. Al capitolo 7504 si era previsto di stanziare in competenza 1.300 miliardi e in cassa 600 miliardi: con l'assestamento si riduce la cassa di 400 miliardi. Anche al capitolo 7503 si fa un'operazione di *maquillage*: i residui, che segnalavano una responsabilità per i ritardi del Ministero del bilancio, vengono trasferiti ai Ministeri di rispettiva competenza, sia i 326 miliardi di residui sia i 150 miliardi di cassa. Il capitale scompare e sembra che abbiamo speso degli stanziamenti per opere che dovevano essere immediatamente eseguibili, invece tutto è rimasto come prima.

Al capitolo 1595 del Ministero dell'interno, si sottraggono 470 miliardi di cassa per contributi integrativi — badate bene — dovuti ai comuni per il 1982; si riduce lo stanziamento a metà anno. Mi domando: se un comune mette a punto il bilancio, prevedendo di avere come contributi integrativi le somme iscritte nel bilancio di previsione, perchè a metà anno dobbiamo operare una simile riduzione? Il comune ha già assunto impegni, forse ha già anticipato dei pagamenti: non potrà recedere, quindi dovrà pagare maggiori interessi e aumentare l'esposizione presso la tesoreria. Con questa operazione, in realtà, andiamo ad aggravare le condizioni dei comuni o comunque aumentano gli oneri della finanza pubblica.

Mi pare dunque che debbano essere considerate con maggiore attenzione le operazioni sul tipo di quelle dianzi descritte perchè si possa avere la certezza delle statuizioni di bilancio; certezza che non esiste per una serie numerosissima di capitoli, ultimo dei quali è quello relativo agli sgravi fiscali che, secondo le norme di legge, dovevano essere previsti nel bilancio, mentre insorgono nel corso dell'anno modifiche relevantissime: capitolo 3614, 569 miliardi in più; capitolo 3612, 278 miliardi in più; capitolo 3617, 76 miliardi in più; capitolo 3620, 609 miliardi in più, in totale oltre 1.500 miliardi in più per sgravi contributivi.

Non farò certamente torto attribuendo alla nostra burocrazia errori di calcolo della previsione: credo che qui si tratti di un calcolo politicamente motivato, prima occultare e poi far emergere oneri sommersi. La manovra dei dati del bilancio dello Stato di conseguenza crea marasma e incertezze.

Concludo, signor Presidente, e la conclusione è un po' amara; si esprime in una sfiducia nel processo di attuazione di norme di legge riformatrici, in una constatazione di quasi inutilità di un tentativo di esame, in seconda lettura, del bilancio di assestamento, data la dichiarata e manifesta preclusione a qualunque ragionevole modifica.

Il Senato ha fatto il suo dovere con una rapidità forse eccessiva, comunque non può essere incriminato per avere svolto con attenzione puntuale il suo dovere.

Il Governo, quello nuovo, spinge e ha spinto affinché la sua maggioranza non si attardi a guardare gli atti di un passato che non fa proprio, e, volendo esprimere con una certa premura una fase politica nuova, guarda solo al bilancio del 1984. Quindi la prima fase, quella dichiarata dal Presidente del Consiglio di un aggiustamento dei conti pubblici per il 1983, è già sepolta. Si dice che mancano i tempi: forse è vera la tesi delle troppe difficoltà incontrate. In questo il Governo poteva agire tenendo conto del bilancio di assestamento: non lo ha fatto e quindi praticamente ha accettato passivamente una linea che dichiarava questo documento come puramente contabile e tuttavia ha accettato che esso sfondasse a livello del disavanzo pubblico, mentre dichiarava essere suo compito prioritario il rientro; ha accettato il declassamento della spesa a danno degli investimenti, mentre ha dichiarato che un giusto riequilibrio tra spesa pubblica per investimenti e spesa corrente era un suo obiettivo. Così facendo il Governo crede forse di partire bene? La realtà non è così. Sul bilancio di assestamento del 1983 si fondano e si fonderanno i dati del bilancio preventivo del 1984. Nulla scompare; ciò che scivola via dal bilancio 1983 ricadrà inevitabilmente sul bilancio 1984 aggravandone la già pesante eredità.

Il nostro Gruppo, che si è nettamente dissociato dall'approvazione del bilancio di previsione del 1983 per ragioni economiche e politiche, ricava da questo assestamento del bilancio 1983, così come è stato presentato, ragioni aggiuntive di critica e di dissenso e ciò vale soprattutto per il vecchio Governo: da qui la presentazione dei nostri emendamenti. Ma ricaviamo anche ragioni di critica per il presente Governo, per la rinuncia ad utilizzare il bilancio di assestamento come strumento di manovra economica e per l'accettazione di un contenuto che contrasta con una linea di coerente controllo e di riduzione del disavanzo pubblico.

Per queste ragioni il Gruppo comunista voterà contro. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Castiglione. Ne ha facoltà.

**CASTIGLIONE.** Signor Presidente, onorevoli senatori, proprio ricollegandomi all'ultimo intervento del senatore Bollini, penso già in premessa di poter affermare la non condivisibilità delle conclusioni pesantissime a cui egli è pervenuto nel giudizio sul provvedimento che abbiamo oggi al nostro esame; giudizio pesante che è stato ampiamente articolato nelle motivazioni, anche con riferimento ad alcune questioni particolari su cui non compete a me, ma certamente al Governo, eventualmente rispondere. Tuttavia, vorrei che su tali questioni particolari mi fosse consentito di fare una considerazione.

Il senatore Bollini ha detto reiteratamente che certe cose non si comprendono, non si spiegano e chiede e pretende dal Governo tutte le risposte possibili. Tuttavia, credo che da parte del Gruppo comunista ci siano la capacità e la possibilità di fornire alcune risposte o alcuni giudizi su quei temi. Vi è, evidentemente, un'esigenza, connaturata al ruolo dell'opposizione, di cercare, soprattutto sul piano politico, di contestare il documento che il Governo ha presentato. Vi è, cioè, la necessità di accentuare alcuni toni polemici e soprattutto quella di mettere in difficoltà il Governo pretendendo di ottenere ogni più dettagliata risposta.

Tuttavia, venendo ai rilievi più sostanziali, si possono dare alcune risposte. Innanzitutto il senatore Bollini ha insistito sul fatto che questo provvedimento è stato presentato da un Governo dimissionario in un momento di carenza del Parlamento per l'avvenuto scioglimento e, quindi, ha sollevato una questione di legittimità, ovvero se questo provvedimento potesse essere presentato da un Governo che aveva solo i poteri per l'ordinaria amministrazione, si è chiesto addirittura se non fosse opportuno che l'attuale Governo ritirasse tale provvedimento e lo ripresentasse. A questa critica si ricollega il dibattito svoltosi anche in Commissione per stabilire se il bilancio di assestamento debba essere considerato atto dovuto o meno. Nella risposta positiva a tale quesito vi sarebbe già la risposta all'osservazione del senatore Bollini. Credo che, al di là della forma, si debba pensare alla sostanza. Il Governo ha fatto proprio il provvedimento

al nostro esame; siamo in una nuova legislatura, siamo di fronte ad un Governo nella pienezza delle sue funzioni. Credo che certe critiche, se non si vogliono esasperare formalismi nell'esame e nella valutazione di uno strumento legislativo, nella sostanza debbano considerarsi largamente superate sul piano strettamente politico. Anche stando all'aspetto formale — e non certo per fare disquisizioni sul termine « atto dovuto » — credo che la risposta che ha fornito il Governo, di considerare cioè atto dovuto il bilancio di assestamento, sia da condividere, non soltanto per il richiamo formale a quanto prescrive l'articolo 17 della legge n. 468, e cioè il dovere di giungere agli adeguamenti delle variazioni, di competenza e di cassa, che conseguono all'accertamento dei residui del bilancio 1982 e delle variazioni che si sono determinate nelle entrate e nella spesa, **ma anche perchè la sostanza vera dello strumento del bilancio di assestamento è quella di registrare tempestivamente tutte le modifiche conseguenti all'accertamento delle reali modificazioni rispetto alla previsione del documento iniziale.**

Vi è l'esigenza e il dovere di rendere quanto più efficaci e più trasparenti si possa la spesa e l'intervento pubblico. Il bilancio di assestamento, quindi, ha fundamentalmente la funzione di rispondere a questa esigenza ed è doveroso, anche per un Governo che fosse soltanto in carica per l'ordinaria amministrazione, anche in un momento in cui le Camere siano sciolte, che, nel termine del 30 giugno previsto dall'articolo 17 della legge n. 468, siano presentati al Parlamento gli strumenti che indicano le modifiche e le correzioni, consentendo, in termini ragionevolmente brevi, di provvedere e di procedere all'assestamento di bilancio, proprio per mettere in grado le amministrazioni di attuare i provvedimenti di spesa conseguenti a queste variazioni. In tal modo si consegue l'obiettivo di ridurre il fenomeno dei residui passivi, che concordemente abbiamo qualificato come un aspetto negativo. Quindi ciò che conta è di approvare tempestivamente questi strumenti, stante l'esigenza di dare alle amministrazioni la possibilità di adottare i concreti provvedimenti di spesa consentiti dal bilancio di assestamento.

La relazione dà conto anche — e per questo ha ricevuto un apprezzamento da parte del senatore Bollini — di tutta una serie di critiche rispetto alla metodologia di impostazione di questo strumento. È stato cioè ricordato dal relatore che quest'anno il bilancio di assestamento si è mantenuto strettamente nell'area degli interventi previsti dalla legge di bilancio. Ho sentito prima il senatore Bollini fare una serie di critiche per quanto riguarda l'uso di alcuni contenuti del bilancio di assestamento negli anni passati: il riconoscere ed il condividere l'affermazione del relatore a questo proposito, come ha fatto il senatore Bollini, comporta già, secondo il mio modesto avviso, un giudizio fundamentalmente positivo sull'impostazione del documento e quindi sulla sua trasparenza e correttezza formale, nei termini in cui il Governo ce lo presenta e ne chiede l'approvazione.

Sono state poi ripetute — dopo un dibattito già intervenuto in Commissione — alcune osservazioni circa lo sfondamento del tetto massimo di ricorso al mercato, insistendosi sull'aspetto giuridico del disposto della legge n. 468 circa l'insuperabilità di tale limite. A questo proposito innanzitutto debbo ribadire un rilievo già fatto in Commissione e richiamato anche dal relatore. Si sta portando avanti, senatore Bollini, una grossa battaglia su uno sfondamento che è modestissimo rispetto agli impegni previsti: un superamento di 245 miliardi su una previsione di circa 95.000 miliardi è talmente modesto che porta a far ritenere (sulla base dell'esperienza ed in relazione a ciò che ci viene segnalato dal Tesoro in ordine alle tendenze che si hanno nel corso di un esercizio, dapprima verso lo sfondamento, ma poi anche verso il riequilibrio) che esso sarà facilmente riassorbito. Rispetto a queste stesse critiche portate alla Camera dei deputati, un'ipotesi di emendamento fatta dal ministro Gorla riguardante la competenza non è stata portata avanti, sulla base della previsione del Governo di giungere all'assestamento. Abbiamo sentito in Commissione le dichiarazioni del Governo circa l'intenzione di affrontare il problema dell'interpretazione della legge n. 468. Tale in-

interpretazione, rispetto a questa particolare situazione ma anche ad altre, è certamente necessaria e darà maggior certezza e sicurezza nell'esercizio e nell'adozione dello strumento del bilancio di assestamento. In ogni caso, comunque, mi sembra che le motivazioni addotte per negare la violazione della legge n. 468 siano accettabili; si è detto cioè che questo sfondamento, questo superamento di 245 miliardi è legato ad utilizzi per altre voci del bilancio, risultanti da economie di spesa e da riassegnazioni alla spesa di maggiori entrate per il 1982.

Proprio l'articolo 17 della legge n. 468 prevede, nella manovra complessiva, che si possano fare queste operazioni; quindi non estrapoliamo solo un aspetto normativo della legge n. 468, riducendo tutta l'analisi e il giudizio sullo sfondamento di bilancio solo al cosiddetto formale superamento del limite al ricorso al mercato, ma vediamo, nel complesso delle operazioni previste all'articolo 17, se sostanzialmente si è rispettata questa previsione del ricorso al mercato, o se essa sia stata sostanzialmente superata.

Noi riteniamo — dopo le specificazioni e precisazioni date dal Governo in sede di Commissione che penso saranno ribadite qui in Aula — che l'operazione, nell'ambito di tutte le altre connesse previsioni di spostamento e di allocazione, contenute sempre nell'articolo 17 della legge n. 468, sostanzialmente si poteva fare.

Ricordo ancora che il Governo ci ha detto in Commissione: questi problemi non vanno considerati solo nell'arco stretto dell'anno finanziario, ma collegati ad una visione più ampia della dinamicità della spesa e delle variazioni riferibili ad esercizi precedenti o ad esercizi che dovremo affrontare. In questo contesto, certamente, l'operazione che è stata introdotta con il bilancio di assestamento del 1983 può essere considerata sostanzialmente accettabile.

Comunque c'è l'impegno ad approfondire ed a giungere a norme interpretative della legge n. 468. Rispetto a questa dichiarata intenzione ribadiamo la nostra attesa di vedere comunque risolto con chiarezza il problema che è stato sollevato.

Critiche sono state inoltre avanzate per quanto riguarda il fabbisogno complessivo del settore statale 1981 che, in sede di dichiarazioni programmatiche del Governo, si era dichiarato di poter far rientrare nel limite di 80.000 miliardi, mentre oggi, in sede di discussione del bilancio di assestamento, realisticamente il Governo ci dice che dovrebbe attestarsi sugli 85.000 miliardi. Comprendiamo che c'è una differente dichiarazione in un arco di tempo relativamente breve, ma dobbiamo anche considerare tutti i problemi di un Governo che ha appena iniziato ad operare, tutti gli elementi che si sono inseriti e sovrapposti per quanto concerne l'incremento di spese, di aziende autonome, della Cassa depositi e prestiti. Comunque ci auguriamo che certe previsioni, non compiutamente realizzate, si modifichino e che la previsione del Governo di riduzione del ricordato limite di 80.000 miliardi possa trovare alla fine riscontro nei dati reali.

C'è stata poi un'altra critica relativa al fatto che questo bilancio di assestamento presenta alcune discordanze con altri documenti presentati dal Governo — ci si riferisce ai documenti di accompagnamento alla presentazione della legge finanziaria — e si osserva che non si è tenuto conto di alcune modificazioni, ormai intervenute. Tali modifiche si pretende fossero introdotte immediatamente, con conseguente variazione di questo strumento, oggi all'esame del Senato. Devo ricordare che erano previsioni di maggio, e quindi è comprensibile che rispetto a queste previsioni siano intervenute variazioni. In particolare ci si riferisce a quella minore entrata di 3.000 miliardi per l'IVA che oggi si verifica rispetto a questa allocazione. Il Governo ha dato delle assicurazioni e comunque credo che innanzitutto sia da considerare che se si è fatta una previsione di miglioramento di altre entrate, sul piano politico va ribadito che si deve fino all'ultimo cercare di realizzare questa previsione, anche se non vi siano segni confortanti in tal senso. Però nel momento in cui il Governo ci dichiara di aver preso coscienza di questa contraddizione, assicurandoci che provvederà entro il 31 ottobre eventual-

mente con un'altra nota di variazione al bilancio e indicandoci anche alcuni settori laddove invece la modifica dell'entrata può compensare questa differenza di 3.000 miliardi che riguarda l'allocazione dell'IVA, ritengo che si debba dar credibilità a questo impegno e non cercare in questo aspetto un motivo di contestazione di fondo o di rigetto dello strumento del bilancio di assestamento.

Alcune altre brevissime considerazioni — perchè non voglio allungare troppo il mio intervento — riguardano alcune osservazioni, che sono state fatte e che condivido, sull'esigenza di norme che regolino la vincolabilità del tetto non solo per il bilancio di competenza ma anche relativamente al bilancio di cassa. Anche per questo problema il Governo ha riferito che è in corso un approfondimento e certamente una risposta sarà data a quanto abbiamo discusso e dibattuto in sede di Commissione; l'interesse di tutti è che ci sia la maggiore trasparenza della spesa, la maggiore possibilità di controllo, la maggiore possibilità di verificare l'andamento reale della spesa. Tutti i provvedimenti che vanno in quella direzione, tutte le modificazioni e le proposte che il Governo faccia in questo senso sono senz'altro da sostenere. La raccomandazione che il mio Gruppo fa al Governo è proprio questa: ci si muova in questa direzione, per garantire la trasparenza della spesa pubblica e la possibilità di controllo, da parte del Parlamento, di tutti i momenti in cui la spesa pubblica si realizza.

Concludendo mi pare che non siano emerse, al di là di alcune argomentazioni, sostanziali ragioni di non approvazione del bilancio di assestamento. Noi lo riteniamo uno strumento corretto, uno strumento che corrisponde ad una impostazione metodologica più che accettabile. Riconosciamo l'esigenza di provvedere urgentemente perchè si sia in grado di dare all'intervento del Governo e delle amministrazioni che devono attuare i provvedimenti di spesa la tempestività e la rapidità necessarie.

Per tutte queste considerazioni, riteniamo che il disegno di legge, così come presentato dal Governo, vada sostenuto ed approvato da questo ramo del Parlamento.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Riva Massimo. Ne ha facoltà.

**RIVA Massimo.** Signor Presidente, signori senatori, di buon grado mi associo alle parole di apprezzamento che altri colleghi hanno avuto nei confronti della fatica dottrinale e politica del relatore, senatore Tarabini; forse, sia detto senza ironia, una fatica dottrinale un po' spropositata rispetto all'oggetto che il relatore riteneva di difendere. Un po' spropositata perchè mi pare vada detto a chiare lettere che questo bilancio di assestamento per il 1983 ormai presenta scarso rilievo e modesto interesse sul piano strettamente economico e finanziario; forse, a giudicare dall'affollamento dell'Aula, anche politico. Ma credo che non sia così, almeno sul piano politico. Certo c'è un limite, quello di un riconosciuto anacronismo che pesa, rendendole poco significative, sulle cifre di questo bilancio intermedio che oggi viene sottoposto alla nostra approvazione. Nella migliore delle ipotesi si tratta di cifre che riflettono l'andamento della contabilità pubblica di 5-6 mesi fa. Naturalmente siamo consapevoli di ciò che è avvenuto nel frattempo, della paralisi politica, ma non amministrativa, che vi è stata a causa dello scioglimento delle Aule parlamentari e delle elezioni. Non vogliamo addossare per questo al Governo colpe non sue, ma quelle sue proprie sì e tutte intere. A rendere anacronistico e quindi scarsamente significativo questo bilancio, l'azione del Governo ha concorso in proprio più di qualunque circostanza oggettiva. C'è stata la volontà politica da parte del Governo di impedire al Parlamento la conoscenza aggiornata ed effettiva dei conti pubblici e di pronunciarsi su questa realtà aggiornata.

Già nell'agosto scorso — e il fatto è stato richiamato da altri che mi hanno preceduto — il Presidente del Consiglio, illustrando il programma del suo nuovo Governo, aveva indicato per l'anno corrente obiettivi di disavanzo e di ricorso al mercato che rendevano superate — direi senza senso — le cifre che viceversa si è avuto il coraggio di presentare fra settembre

e ottobre all'esame del Parlamento con questo, chiamiamolo così, bilancio di assestamento. Per l'occasione abbiamo avuto modo di apprendere che il Governo appena poche settimane dopo il suo insediamento già rinunciava ad effettuare una manovra di contenimento del disavanzo verso quota 80.000 miliardi, che pure era stata proclamata come fondamento iniziale del risanamento futuro.

Non vogliamo approfittare di questa contraddizione: francamente siamo tra quelli che già in agosto dubitavano per ragioni di realismo pratico oltre che politico della possibilità di caricare una manovra da quasi 10.000 miliardi sull'ultimo quadrimestre di quest'anno. Ma è un dato di fatto che il Governo anche su questa ipotesi chiese la fiducia e la ottenne dalla sua maggioranza. Non ci conforta certo l'opportunità di dire che avevamo visto giusto, che avevamo ragione, perchè giudichiamo quella manovra, che si sapeva impraticabile, come un inganno consapevolmente perpetrato ai danni del Parlamento. Purtroppo a questo hanno seguito altri inganni, altre reticenze in occasione della presentazione alla Camera del bilancio di assestamento che stiamo esaminando. Il Governo infatti ha provveduto a giudicarlo definitivamente anacronistico con il preannuncio, ad esempio, di un buco per circa 3.000 miliardi dal lato delle entrate. Si precisò in quell'occasione che non era però il caso di procedere a un tempestivo aggiornamento perchè un previsto, o forse solo auspicato, maggiore gettito dell'imposizione diretta avrebbe potuto compensare o ridurre quel buco di 3.000 miliardi. Poi, presentando questo bilancio di assestamento in Commissione, il Sottosegretario al tesoro è venuto a dire che le cose non stavano così, che cioè rimaneva il deficit dal lato dell'imposizione diretta, ma che si sarebbe ridotto con la prospettiva di compensarlo con un maggior gettito vuoi sulla imposizione sul reddito delle persone fisiche vuoi sul reddito delle persone giuridiche. La stessa stima del buco tributario si starebbe assestando comunque su un valore di 2.500 miliardi a cui ora, ennesima novità, si penserebbe di provvedere con i primi incassi del contestabi-

lissimo decreto-legge sul condono dell'abusivismo edilizio.

Direi che se la prima giustificazione, quella che proponeva di attendere i maggiori gettiti IRPEF ed IRPEG, era poco credibile ma almeno decente, questa ultima appare non solo azzardata ma soprattutto carente sul piano della decenza. Del condono edilizio parleremo a tempo e luogo, qui basterà osservare che il Governo affida le prospettive di riequilibrio del bilancio, quello effettivo, non quello che ci mostra in questo momento, ad un suo atto politicamente controverso, costituzionalmente più che opinabile e comunque atteso da un cammino parlamentare accidentato e incertissimo, questo è bene che lo si sappia fin dal principio. Non ho difficoltà a dire che l'opposizione farà di tutto perchè alla società e all'ordinamento giuridico italiano sia risparmiata quanto meno la parte più oltraggiosa di questo provvedimento di condono dell'abusivismo edilizio.

Ma torniamo al bilancio: che dire allora di un Governo il quale ammette e certifica per primo che il Parlamento viene chiamato a votare su un bilancio di assestamento che è tutto meno che assestato? Lasciamo perdere le attenuanti di circostanza: le elezioni e le malcerta dinamica dell'economia nazionale. Il Governo sa — perchè lo ha detto — che avrebbe potuto presentarci un assestamento di bilancio più aggiornato alle attuali realtà contabili; se non l'ha fatto è perchè non l'ha voluto fare, anzi, direi quasi che si compiace nel presentare al nostro esame un documento che reca le firme di ministri del precedente gabinetto. Tutto ciò ha un significato preciso, a mio giudizio anche inquietante: il Governo non vuole assumersi le responsabilità che sarebbero implicite nell'ammissione di una situazione contabile aggiornata; gli fa comodo mascherarsi dietro un documento che porta la data del 30 giugno e nel quale lo sfondamento del limite massimo di ricorso al mercato — che pure è uno dei capisaldi della legge finanziaria e dunque dell'ordinamento contabile — risulta contenuto in una modesta cifra: qualche centinaia di miliardi. È implicita in



questa operazione l'idea, direi quasi l'ammiccamento furbesco al Parlamento — del resto il senatore Castiglione l'ha appena ripetuto davanti a noi — perchè si chiuda questa benedetta questione di pochi miliardi e si passi oltre. No, questa operazione — a mio giudizio — non è seria e non dovrebbe essere consentita. Essa, infatti, non è accettabile sul piano della legittimità e tanto meno sul piano dell'opportunità politica. Della legittimità altri prima di me hanno parlato; ritengo che quando si sfonda il limite massimo di ricorso al mercato, stabilito nella legge finanziaria, o si opera un rientro — e a questo può appunto servire il bilancio di assestamento — o ci vuole una specifica legge di modifica della finanziaria. Staremmo freschi se un qualsiasi atto amministrativo potesse, *ipso facto*, modificare di conseguenza la legislazione; nulla sarebbe più incerto, a quel punto, della pretesa certezza del diritto. Non meno serie sono però le perplessità che sorgono sul terreno strettamente politico, tanto più perchè le reticenze contabili del Governo allungano ombre sul futuro immediato, sulla stessa portata e validità della legge finanziaria per il 1984 che il Senato si accinge ad esaminare. Già nel dibattito in Commissione il rappresentante del Governo ha condotto un'autodifesa dell'anacronismo contabile di questo bilancio, il cui punto centrale era la richiesta di sciogliere il Governo stesso dall'obbligo di rispettare in uno scenario economico tanto insicuro limiti, vincoli, tetti e quanto altro stabilito anche in via di legge. Non siamo mai stati tra i seguaci della religione dei tetti; il tetto alle spese, al disavanzo, all'inflazione, ai salari e così via, anche perchè finora in materia ci sono sempre stati offerti obiettivi non credibili e non raggiungibili che hanno finito, come tetti, per crollare sulla testa dei loro progettisti. Tuttavia c'è tetto e tetto; non voglio qui strumentalizzare o fomentare una polemica sulla questione dei tetti che divide, mi pare anche assai aspramente, la maggioranza, ma piuttosto voglio far risaltare il senso di un'operazione politica pericolosa che il Governo ci sta facendo intravedere.

Ho detto che per quanto riguarda i tetti non siamo dei fanatici, ma riteniamo che qualunque Governo non possa sottrarsi almeno all'indicazione del limite massimo di ricorso al mercato, non solo perchè in proposito vi è un obbligo di legge, ma anche perchè questa indicazione rappresenta un punto di riferimento essenziale per il complesso del sistema economico nazionale. Sapere che cosa intende fare l'operatore pubblico su questo terreno è indispensabile per l'operatore privato, nonchè per il governo della moneta. Ebbene, da quanto si è visto pare, viceversa, che il Governo intenda ottenere piena libertà di manovra su questo terreno, e lo dimostra questo bilancio di assestamento. L'intenzione appare tanto più significativa e grave dal momento che lo stesso Governo annuncia di voler porre limiti e tetti cogenti in settori che riguardano altri soggetti della società. Per sè considera troppo ingombrante il limite che deve essere stabilito nell'articolo 1 della legge finanziaria, ma giudica necessario, addirittura indispensabile, che ad un tetto rigido siano sottoposti, ad esempio, i salari dei lavoratori. L'evidente contraddizione logica di una simile impostazione si qualifica anche sul piano sociale e politico come non accettabile, perchè prefigura una condizione accentrata e arbitraria delle risorse. Disciplina per i salari dei lavoratori, ma libertà di disavanzo per il Governo? Sarebbe questa poi la politica dei redditi che ci si sta facendo balenare? No, questo a mio giudizio sarebbe un risoluto passo verso l'involuzione politica del sistema.

Per fortuna stiamo ancora a livello di tentazioni e non, se si esclude il provocatorio decreto per il condono edilizio, di fronte a fatti compiuti. Ma proprio perchè dalle tentazioni non si pensi di scivolare impunemente sul terreno dei fatti, annuncio che voteremo contro il bilancio di assestamento, contro l'inganno contabile su cui esso si regge, contro le operazioni di disinvoltura politica e amministrativa che esso prefigura.

In sede di voto di fiducia, abbiamo negato il nostro a questo Governo, non per opposizione preconcepita e pregiudiziale, ma perchè la sua composizione, il suo program-



ma hanno fatto sorgere in noi il timore di una operazione politica conservatrice e inadeguata rispetto ai problemi nazionali. Oggi questi timori si sono accresciuti. Riteniamo, comunque, che un Governo a Presidenza socialista abbia ancora la possibilità e la volontà di un'inversione di marcia. Se così non sarà — e sulla legge finanziaria lo vedremo presto — la nostra opposizione non potrà che diventare più esigente, più intransigente, anche se non meno leale. Durante il dibattito in Commissione il rappresentante del Governo ha proposto all'opposizione una sorta di scambio politico in questi termini: il Governo ha bisogno di procedere senza troppi ostacoli, non creategli problemi di carattere parlamentare ed esso sarà generoso di chiarimenti e di informazioni. In qualche misura anche il relatore ha ripreso questa impostazione.

Bene, mi pare che questa vicenda del bilancio di assestamento sia qui a provare che il Governo, per primo, viene meno ai patti che esso stesso propone; così non aiuta se stesso e non aiuta il lavoro del Parlamento, così non migliora certo il suo

dialogo con l'opposizione. Il Governo ci presenti cifre aggiornate, impegni chiari, bilanci non ballerini, decreti decenti, misure, magari impopolari, ma non di segno antipopolare e noi saremo ben lieti di confrontarci serenamente. Se si comporterà altrimenti, come appare in questa occasione, è chiaro che il lavoro del Parlamento diventerà più difficile e più gravoso per tutti. A quel punto, però, non ci si venga a dire che è colpa dell'opposizione. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** Dichiaro chiusa la discussione generale.

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 12,25).

---

Dott. FRANCESCO CASABIANCA  
Consigliere preposto alla direzione del  
Servizio dei resoconti parlamentari