

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

369^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 27 NOVEMBRE 1985

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente OSSICINI
e del vice presidente DE GIUSEPPE

INDICE

CONGEDI E MISSIONI..... Pag. 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILAN- ZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

Variazioni nella composizione 3

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione congiunta:

«Disposizioni per la formazione del bilancio
annuale e pluriennale dello Stato (legge fi-
nanziaria 1986)» (1504);

«Bilancio di previsione dello Stato per l'an-
no finanziario 1986 e bilancio pluriennale
per il triennio 1986-1988» (1505):

PRESIDENTE	6, 7
BIGLIA (MSI-DN)	3
VALITUTTI (PLI)	12
* CAVAZZUTI (Sin. Ind.)	17
VALENZA (PCI)	25
GIANGREGORIO (MSI-DN)	30
COVI (PRI)	33
MAFFIOLETTI (PCI)	38

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

Presidenza del presidente FANFANI

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 dell'8 novembre.*

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Berlanda, Brugger, Crollanza, Enriques Agnoletti, Fosson, Gozzini, Malagodi, Milani Eliseo, Pastorino, Triglia.

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Il senatore Martini ha rassegnato le proprie dimissioni da componente la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Il senatore Pacini è stato chiamato a far parte della suddetta Commissione.

Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge:

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504);

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge nn. 1504 e 1505.

Riprendiamo la discussione generale.

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

BIGLIA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, è generale il riconoscimento che l'Italia si trovi in una situazione di crisi. Nel descrivere però l'ampiezza di tale crisi vi sono sfumature diverse: vi è chi tende a ridurne i contorni e chi a rappresentarla in tutta la sua crudezza. Noi siamo tra questi ultimi e ci sembra che la discussione sul bilancio preventivo e sul disegno di legge finanziaria, cioè sugli strumenti finanziari e contabili della gestione dell'Amministrazione pubblica, sia l'occasione più opportuna per fare un esame della situazione.

La crisi, sotto l'aspetto economico, a nostro avviso, non è di carattere congiunturale ma strutturale. La gestione dell'economia nazionale ha assunto caratteri tali, per cui certi mali ormai si sono cronicizzati e quindi non si può più pensare ad una congiuntura, ad una avversità del momento. Pertanto l'esame deve essere approfondito per cogliere le cause di una situazione del genere.

Ma la crisi non è soltanto di carattere economico, è anche una crisi politica. Ci siamo accorti, anche in seguito a vicende molto recenti, che la compattezza del Governo della Repubblica è soltanto una espressione illusoria poichè viene meno anche per i motivi più banali.

Ciò ha fatto sì che i lavori parlamentari fossero sospesi per tre settimane, in modo da ricomporre una crisi già esistente e che poi è rientrata. Quindi, per queste alchimie di composizione del Governo pentapartito e anche caratteriali degli uomini che lo formano, si è avuta appunto una paralisi della vita parlamentare.

È una crisi di ordine pubblico e insieme una crisi morale, in quanto tutti i giorni constatiamo non solo il diffondersi della criminalità organizzata ma anche l'evidenziarsi

di sue connessioni con il potere politico e amministrativo.

A nostro modo di vedere, quindi, si tratta di una crisi dell'intera istituzione nel suo complesso, ma anche del sistema. È una crisi gravissima ed io non mi dilungherò oltre nel descriverne la gravità, perchè è dinanzi agli occhi di tutti: forse qualcuno l'ammette, qualcun altro la nasconde, ma nel proprio intimo tutti ne sono convinti.

Ebbene, di fronte a questa crisi così grave e così estesa, che investe le istituzioni, l'economia e gli stessi valori morali, che dovrebbero essere patrimonio della società, noi ci troviamo dinanzi a degli strumenti finanziari e contabili che potremmo definire di ordinaria amministrazione. Quindi, non strumenti per operare una svolta, per fare una risalita, un colpo d'ala, per qualcosa che dia una speranza per un avvenire migliore e diverso da quello di oggi, ma semplicemente per la registrazione di uno stato di fatto, la constatazione che il bastimento affonda ed è necessario chiudere le falle, rattopparlo il più possibile fino a quando si può per tenerlo a galla.

Questo è il bilancio, questo ci dicono sia il bilancio sia la legge finanziaria che ci vengono presentati e che sono oggi al nostro esame!

Più che di ordinaria amministrazione forse sarebbe più congruo parlare, se si potesse utilizzare un linguaggio forense, di un'amministrazione controllata, cioè di quell'istituto che si applica per le aziende in dissesto, non per le grandi aziende, che beneficiano della «legge Prodi», ma per le aziende comuni.

Per applicare l'istituto dell'amministrazione controllata occorre che ci si trovi di fronte ad una azienda in dissesto che si spera di salvare e che non può essere lasciata a se stessa e agli ordinari sistemi di gestione, ma deve essere sottoposta ad un più accurato controllo.

Noi invece non abbiamo neanche questo concetto del bisogno di controllo; ci accorgiamo che la gestione dell'azienda nazionale — piuttosto che «azienda Italia» vorremmo che si chiamasse «famiglia Italia», perchè il paragone con la famiglia ci sembra essere più comprensibile dall'opinione pubblica e

dai cittadini — quale che sia il paragone che si voglia usare, viene effettuata senza controlli e senza limiti. Certamente, dei controlli esistono, perchè l'ordinamento giuridico prevede delle forme di controllo; sono controlli a volte anche preventivi, ma molto spesso soltanto successivi che, per ben che vada, giungono a distanza di qualche anno. Gli ammonimenti che provengono dall'esercizio di questi controlli molto spesso sono inficiati da critiche che fondatamente possono essere mosse allo stesso massimo organo di controllo per una certa giurisdizione domestica che ormai costituisce una pagina del passato, ma che fino a poco tempo fa costituiva un altro degli aspetti negativi ed un altro dei risvolti di questa crisi.

Mancano i limiti. L'ordinamento giuridico si è preoccupato di porre dei limiti per la gestione degli enti locali; limiti che — e affronto uno solo degli aspetti, quello che a mio avviso è il più importante — toccano la possibilità di indebitamento. Nel testo unico delle leggi comunali e provinciali c'è un legame tra le possibilità di indebitamento e le entrate di bilancio, nel senso che si stabilisce che l'ente pubblico minore non può ipotecare l'avvenire e la gestione delle amministrazioni che succederanno a quella presente oltre certi limiti mentre può, per determinati motivi, utilizzare il credito e indebitarsi ma con determinate proporzioni rispetto alle proprie entrate correnti.

Lo Stato, invece, questo limite a sè stesso non lo pone e potrebbe farlo soltanto con una legge di carattere costituzionale perchè altrimenti non sarebbe un limite in senso formale. Tuttavia sappiamo anche che certi limiti il legislatore li pone a sè stesso pur non essendo formalmente dei limiti; per esempio, la regola che i buoni del tesoro sono esenti da qualsiasi tassazione presente e futura è un principio legale, non costituzionale, ma che negli anni e nei decenni il legislatore ha sempre rispettato.

C'è allora da chiedersi se la mancanza nella Costituzione di una norma che stabilisca un limite autorizzi poi la gestione dello Stato, il legislatore ordinario quando invece è in veste di amministratore della «azienda

Italia», a non porre a sè stesso alcun limite. Esiste una norma costituzionale che prevede l'obbligo di copertura e ad ogni nuova spesa deve corrispondere una nuova entrata, o comunque deve provvedersi a prevedere in quale modo sarà coperta, ma non esiste una norma che dica fino a dove può spingersi la spesa pubblica.

Certo nella sostanza si deve pur escludere che la spesa pubblica possa arrivare a toccare al 100, al 90 o all'80 per cento le entrate dei cittadini, perchè in questo caso vivremmo un una società collettivistica e svuoteremmo certe impostazioni fondamentali che, anche se non sono scritte apertamente nella carta costituzionale, ne costituiscono tuttavia il presupposto di base. Quindi non dovremmo cadere in un'economia collettivistica dove è tutto pubblico e niente privato eppure ci stiamo arrivando; viviamo in un'economia dove il pubblico prevale sul privato e dove lo Stato assorbe più della metà del prodotto interno lordo. Quando arriviamo alla situazione che il cittadino lavora in una settimana 4 giorni per lo Stato e 3 giorni per sè stesso (oppure 3 giorni e 3 giorni e un giorno si riposa), ci stiamo avviando verso un'economia di tipo collettivistico.

Si badi bene che la nostra non è certamente una società di tipo svedese dove, in cambio, lo Stato dà al cittadino servizi tali che in fondo l'aver conferito alla società la maggior parte dei propri introiti porta ad avere corrispondenti vantaggi; noi viviamo in una situazione del tutto contraria. Nel nostro ordinamento vi sono, sì, dei soggetti che beneficiano dello Stato assistenziale, ma ve ne sono altri che ne sono esclusi. Il legiferare è tutta una ricerca di una linea di discriminazione molto serpeggiante, discontinua e paranoica fra questi due versanti, fra dove deve giungere l'assistenza e dove invece vige il principio del «fai da te». Mancano questi limiti e non si va alla ricerca di essi.

Noi riteniamo che occorra una riforma istituzionale, sotto tutti gli aspetti, e ci battiamo per questo. Il Movimento sociale italiano ha apprezzato il fatto che negli ultimi anni questa necessità di una riforma costituzionale stia diventando patrimonio comune anche di altre forze politiche, indipendente-

mente poi dal disegno che ciascuna parte politica intende dare al futuro assetto istituzionale. Ma riteniamo anche (e altre forze politiche su questo punto sono d'accordo con noi) che nella attesa di un domani migliore, nell'attesa che con gli strumenti previsti dalla Costituzione — in verità poco agevoli, difficili e piuttosto lunghi da realizzare —, si possano adottare queste riforme istituzionali, sia possibile avviare una serie di piccole riforme.

Forse vale la pena di parlare di queste ultime anche in questa sede, proprio perchè stiamo facendo un esame generale della situazione, prima ancora di entrare nell'esame più da vicino della legge finanziaria e della legge di bilancio. Tra queste riforme possiamo pensare, ad esempio, a qualche strumento che faciliti la conversione in legge dei decreti-legge, ma al tempo stesso renda possibile da parte del Governo il rispettare l'obbligo di utilizzare il decreto-legge soltanto nei limiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione. Il Governo infatti — non possiamo non riconoscerlo — molto spesso trova giustificazione, nell'usare lo strumento dei decreti-legge anche al di là dei limiti previsti dal citato articolo 77, proprio nella lunghezza dei termini dell'attività legislativa parlamentare. Tante volte abbiamo constatato che per provvedimenti in via di formazione davanti alle Camere il Governo interviene, a volte raccogliendo il testo già approvato in un ramo del Parlamento, ma altre volte discostandosi da norme già approvate da una Camera, quasi a voler dare un avvertimento all'altro ramo del Parlamento che quella è una direzione sbagliata e che il Governo invece vuole incamminarsi su una strada diversa.

Una piccola riforma sulla conversione dei decreti-legge assicurerebbe il Governo del rispetto del termine di sessanta giorni da parte del Parlamento, eviterebbe la prassi della reiterazione dei decreti e porterebbe più responsabilmente il Parlamento stesso a rifiutare la conversione quando lo strumento del decreto-legge viene utilizzato non per provvedimenti di straordinaria necessità ed urgenza, ma addirittura per riforme di struttura.

Abbiamo degli esempi in cui sono creati

Ministeri con un decreto-legge. Un assetto fondamentale della struttura istituzionale è stato posto in essere con decreto-legge negli anni passati, ma anche recentemente abbiamo constatato che lo strumento del decreto-legge è servito a fare una riforma di carattere fiscale, a modificare la riforma tributaria, come è avvenuto con la legge Visentini.

In questa situazione, senza soffermarci troppo su questo tema, pensiamo, ad esempio, esaminando le piccole riforme che possono attuarsi senza necessità del procedimento di riforma proprio delle leggi costituzionali, che qualcosa possa attuarsi anche con riforme di carattere parlamentare. Ci sembra una incongruenza al riguardo il fatto che i Regolamenti delle due Camere prevedano, in sede di conversione dei decreti-legge, un preliminare esame sui presupposti di necessità e urgenza, cioè sulla ricorrenza o meno di quanto previsto dall'articolo 77 della Costituzione. Ci sembra che su questa riforma — era logico verificarla e quindi non si critica il fatto che si sia voluta introdurre quella norma nei Regolamenti delle due Camere — occorra fare un consuntivo e vedere se essa non sia stata più negativa che positiva. Quando, ad esempio, in una Camera, dopo aver svolto questo esame sui presupposti, si passa all'esame del decreto nel merito e si introducono delle modifiche in sede di conversione, diventa superfluo che nell'altra Camera si esamini se sussistevano o no i presupposti di necessità e urgenza, perchè comunque, anche se la maggioranza dovesse ritenere, in contrasto con il Governo, che non sussistevano tali presupposti, non per questo potrebbe non esaminare il testo che proviene dall'altro ramo del Parlamento: infatti, in quel testo, essendosi aggiunte delle altre norme e quindi essendosi manifestata la volontà di una Camera di introdurre determinate norme, l'esame su di esse deve aver luogo comunque, dato che un ramo del Parlamento vuole introdurre nell'ordinamento giuridico determinate leggi e ha raccolto una maggioranza in questo senso. Pertanto, nel secondo ramo, nell'ipotesi che sto facendo, diventa superfluo dedicare un esame all'originaria sussistenza o meno dei presupposti perchè,

anche se tale originaria sussistenza mancasse, non per questo si potrebbe venir meno all'esame della normativa introdotta dall'altro ramo del Parlamento.

Si può dire: c'è sempre una differenza perchè il decreto-legge produce effetti fin dal momento della sua emanazione, ma si tratta di una differenza apparente, perchè sappiamo che non esiste nessun divieto costituzionale alla retroattività della legge per cui anche una legge di conversione, mancando il presupposto previsto per i decreti-legge, potrebbe pur sempre far decorrere i propri effetti dalla data di entrata in vigore del decreto.

Ho voluto citare un esempio, che a me sembra abbastanza evidente, dove qualche modifica potrebbe essere introdotta proprio nella coerenza dei principi contenuti nel nostro ordinamento costituzionale, ma potrebbe aggiungersi qualcos'altro, cioè che forse il giudizio sulla sussistenza o meno dei presupposti, affidato ad una Assemblea politica, rischia molto spesso di essere condotto sulla base di canoni non giuridici ma politici.

Ci siamo accorti che la discussione sulla sussistenza o meno dei presupposti è quasi sempre strumentalizzata dalle parti, a seconda del merito del provvedimento, e quindi affidare alle Camere l'emanazione di questo giudizio come distinto da un apprezzamento sul merito è solo una illusione di carattere formale, che nella sostanza non porta ad una riflessione maggiore sotto l'aspetto del rispetto o meno della norma costituzionale.

PRESIDENTE. Onorevole collega, lei si ricorda che di fronte al diluvio dei decreti-legge si pensò di lanciare un ammonimento a coloro che li emanano, sull'opportunità di verificare meglio ed essere prudenti. Questo effetto è stato ottenuto. (*Commenti del senatore Pistolese*). Direi di sì, abbastanza. Io non posso sostituirmi alla volontà dell'Assemblea circa la sussistenza o meno dei presupposti di costituzionalità, ma qualche freno — se guardate le statistiche e il numero dei decreti — si è ottenuto. Oltre a ciò, c'è da indaga-

re ulteriormente nel senso che lei ha detto, ma attenzione a non creare una innovazione per cui se uno dei due rami del Parlamento prende certe decisioni, quelle decisioni non sono correggibili: attenzione.

BIGLIA. La ringrazio, signor Presidente, della sua attenzione e io infatti, come lei ricorderà, avevo detto che non volevo affatto avanzare una critica al momento in cui è stata introdotta questa modifica nel Regolamento per consentire questo esame, ma intendevo fare un consuntivo per vedere se era ancora necessario mantenere questa norma.

Però desidero, per evitare il rischio che non mi sia espresso con sufficiente chiarezza, dire che non propongo affatto che un ramo del Parlamento non possa sindacare o modificare quanto delibera l'altro ramo del Parlamento; intendo solo dire e affermare questo: esiste, invece, il dovere, comunque, di un ramo del Parlamento, di esaminare le norme che l'altro ramo ha introdotto *ex novo* in sede di conversione del decreto-legge, e quindi a questo obbligo (obbligo di esame, non obbligo di approvazione) non può sottrarsi un ramo del Parlamento soltanto negando l'esistenza dei presupposti e, quindi, con un giudizio aprioristico e che dovrebbe essere di carattere tecnico-giuridico e formale, sottrarsi a questo dovere costituzionale di pronunciarsi sulla norma quale è uscita dall'altro ramo del Parlamento.

PRESIDENTE. Scusi se insisto, ma non può sostenere questo senza aver stabilito che l'un ramo del Parlamento non è censurabile dall'altro. È un problema molto serio quello che lei ha posto. Io non intendevo criticarla, intendevo anzi invitare tutti i colleghi a riflettere con lei e con tutti noi sulla serietà del problema.

BIGLIA. La ringrazio, signor Presidente.

Un altro aspetto, dove secondo noi si potrebbe intervenire in sede di piccole riforme e quindi, nell'immediato, senza bisogno di raccogliere la maggioranza qualificata

e di spendere il tempo necessario, come previsto dal procedimento di modifica della Costituzione, può essere quello di distinguere le competenze delle due Camere.

Noi sappiamo che esiste una critica al bicameralismo; che il bicameralismo, in effetti, porta certamente a una miglior riflessione, ma molto spesso porta anche ad accettare ad occhi chiusi, e l'abbiamo constatato: ce lo siamo sentiti dire in questa sede poco prima delle ferie quando avremmo dovuto approvare, senza modificarlo, un certo decreto-legge perchè l'altro ramo del Parlamento era già in ferie e, pur mancando ancora una ventina di giorni alla scadenza del termine di conversione del decreto, era opportuno non insistere troppo.

Abbiamo visto, per esempio, che cosa capita del condono edilizio. In quella sede la nostra parte politica ha invitato a riflettere maggiormente. E dopo — ormai è quasi un anno — abbiamo assistito, in questo periodo di tempo, alla approvazione della legge nel febbraio di quest'anno, e poi a continue proroghe, rinnovi, problematiche, eccetera. Tutti si sono accorti che forse era il caso di pensarci meglio e di più.

Però, quando il provvedimento è ritornato qui, dopo certe modifiche apportate dalla Camera, ci si è detto che bisognava sbrigarsi.

Quindi non si utilizza, del bicameralismo, l'aspetto positivo, anche perchè il bicameralismo non è uno strumento per portare al vertice degli organi istituzionali del paese diverse organizzazioni della società nazionale; ma in fondo entrambi i rami del Parlamento fanno riferimento ad una realtà elettorale esclusivamente territoriale, sia pure con un diverso sistema di elezioni. Allora c'è da chiedersi se, esistendo per Costituzione questi due rami del Parlamento, non sia preferibile cominciare nella prassi a tentare di specializzare le due Camere nel senso che certe leggi vengano prima esaminate da una Camera e certe altre prima dall'altra, in modo che la seconda Camera, in attesa di una riforma costituzionale che stabilisca per determinate leggi il principio che è sufficiente l'approvazione di una Camera sola e che occorre l'approvazione di entrambe le Camere solo per le riforme istituzionali o per certe

leggi di particolare gravità, già si cominci a specializzare in un senso o nell'altro.

Quale può essere il criterio di discriminazione? Di questo abbiamo già parlato altre volte. Noi ci accorgiamo che le leggi che giungono al nostro esame quasi sempre riguardano l'introduzione di norme di carattere amministrativo ovvero la gestione della pubblica amministrazione, come l'erogazione di spese, l'istituzione di uffici, l'assunzione di personale. Vi sono però a volte casi in cui occorre introdurre norme che riguardano l'ordinamento giuridico generale, che quindi non hanno attinenza all'organizzazione della pubblica amministrazione, ma che creano diritti soggettivi, cioè diritti ed obblighi di un cittadino verso gli altri, o anche diritti pubblici assoluti. Questo potrebbe essere un criterio per distinguere una Camera dall'altra, cioè una Camera a carattere legislativo, ovvero che essa forma leggi come componenti di un ordinamento giuridico, e un'altra a carattere amministrativo, destinata a concretare e a correggere o modificare l'ordinamento giuridico più limitatamente amministrativo. Si potrebbe fare un tentativo per cominciare a specializzare, per vedere se poi valga la pena di introdurre una norma in questo senso.

PRESIDENTE. Però per favorire la specializzazione provi anche lei a proporre che vengano diminuiti i poteri della Camera ed aumentati quelli del Senato: vedrà che si invertirà il «tira e molla».

BIGLIA. Non avevo comunque scelto tra le due Camere quale dovesse avere un compito e quale l'altro: dicevo che le forze politiche potrebbero convenire su qualcosa del genere in attesa di trovare un accordo più definitivo sulle riforme formalmente introdotte con il procedimento di modifica della Carta costituzionale.

Il tema che ha più attinenza con gli strumenti finanziari e contabili che stiamo esaminando è quello dei controlli o della opposizione dei limiti all'espansione della spesa pubblica sul genere di quelli che ogni ordinamento giuridico statuale ha sempre posto per gli enti territoriali minori. Certo sarebbe

pur sempre una norma travalicabile perchè si tratterebbe di una norma formalmente introdotta con legge ordinaria, ma come lo Stato è riuscito a rispettare quella tale norma che riguarda l'esenzione da ogni imposta presente e futura per i Buoni del Tesoro, allo stesso modo, una volta che si formasse una volontà politica che stabilisca certi limiti nell'espansione della spesa pubblica e quindi nell'invadenza del pubblico rispetto al privato, una volta che si trovasse questo meccanismo e che fosse applicato con legge, si potrebbe confidare che a quella legge ci si attiene anche per l'avvenire.

Tra queste piccole riforme (arrivo adesso più da vicino all'argomento oggetto di questo dibattito) si potrebbe realizzare la riforma della Presidenza del Consiglio. Se ne parla da tempo e per sollecitare lo svolgersi del mio intervento accennerò soltanto agli aspetti principali di essa. Si vuole — e penso che tutti possano concordare su ciò — una riforma che affidi al capo del Governo l'effettiva rappresentanza dell'unitarietà dell'Esecutivo in modo che il Presidente del Consiglio sia responsabile nei confronti del Parlamento di una politica unitaria, mentre sembra piuttosto essersi verificata, in questi 40 anni, l'ipotesi di un mediatore, di un più o meno abile compositore di vertenze e di tensioni interne tra i vari Ministri, in funzione delle forze politiche che tali Ministri rappresentano. Occorre accentuare i poteri di unitarietà del capo del Governo ai fini di realizzare un tale risultato e, al tempo stesso, conservare alla Presidenza del Consiglio una funzione di coordinamento di attività comuni a due o più Ministeri o a vari rami della pubblica amministrazione.

Abbiamo sempre contestato la legittimità e la opportunità di introdurre, a fianco del criterio per cui i Ministeri si dividono a seconda dei campi in cui si svolge l'attività della pubblica amministrazione, un secondo criterio, tutto affatto diverso, che con il primo viene a sovrapporsi e ad accavallarsi e che invece dovrebbe tenere conto di certe caratteristiche analoghe esistenti nello svolgimento di determinate attività, nei diversi campi della pubblica amministrazione.

Abbiamo contestato la necessità di un Ministro per la funzione pubblica, di un Mini-

stro per la ricerca scientifica, di un Ministro per i rapporti con il Parlamento poichè sono aspetti che ogni singolo Ministro incontra nello svolgimento della propria attività; se ci fosse bisogno di un coordinamento riteniamo che esso dovrebbe essere affidato alla Presidenza del Consiglio attraverso, se si vuole e se è necessario per la composizione del Governo, anche Ministri senza portafoglio; ma noi preferiremmo che si trattasse soltanto di Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio che, sotto la responsabilità del capo del Governo, si occupassero delle varie funzioni comuni a più ministeri.

Noi vogliamo l'accorpamento dei Ministeri ed una riduzione del numero di essi poichè ci sembra che oggi, per l'opinione pubblica, possa rappresentare un segnale di avvio verso una buona amministrazione e verso una riforma, se si cominciasse a vedere ridotto il complesso dei Ministri, dei Sottosegretari e di altri...

RASTRELLI. Autorevoli soggetti.

BIGLIA. Volevo evitare di usare l'espressione straniera *grands commis*.

Siamo convinti che si risparmierebbe molto anche sul piano della spesa corrente.

Queste sono le piccole riforme che si potrebbero realizzare in attesa di una riforma più grande: queste e molte altre su cui non occorre soffermarci. Invece, in questi ultimi anni abbiamo avuto la riforma costituita dalla legge finanziaria: accanto alla legge di bilancio, si è venuta creando la cosiddetta legge finanziaria. Allora qui ripetiamo che l'aver sentito il bisogno di creare il meccanismo della legge finanziaria costituisce la confessione da parte della maggioranza, di chi regge le sorti del paese di non essere capaci di programmare durante l'anno la legislazione.

In sostanza, la legge finanziaria funziona solo se si prende atto che, in forza delle varie norme introdotte nel corso dell'anno e degli anni precedenti, alla fine per poter introdurre nel bilancio questa complessa legislazione di spesa occorre un «imbuto», bisogna rastremare tutto e farlo passare attraverso il collo dell'imbuto perchè possa trovare il suo collocamento nel bilancio. Il disegno di legge finanziaria opera quindi attraverso tagli; si propone lo scopo di apportare tagli di spesa perchè ciò che esiste va ridimensionato per poter trovare una sua copertura nella legge di bilancio (vedremo poi fino a che punto sia reale o fittizia questa copertura).

Presidenza del vice presidente OSSICINI

(Segue BIGLIA). I più ottimisti nel giudicare il disegno di legge finanziaria affermano che quest'ultimo è un timido tentativo di programmazione. Ma, a nostro avviso, è il risultato della mancanza di programmazione, di un legiferare senza avere presente il risultato finale, di un legiferare alla giornata per accattivarsi di volta in volta il consenso di questi o di quelli. Alla fine si arriva al *redde rationem*: occorre l'imbuto per poter rendere tutto coerente con lo strumento di bilancio. Questa è quindi la critica iniziale che muoviamo allo strumento della legge finanziaria.

Entrando nel merito degli strumenti finanziari e contabili al nostro esame, riteniamo di dover muovere le seguenti critiche, schematicamente.

Anzitutto, riteniamo che la previsione del disavanzo non sia realistica. A nostro avviso, i 110 mila miliardi indicati sono una cifra troppo ottimistica, che si realizza enfatizzando le entrate, ad esempio, illudendosi su un determinato gettito che dovrebbe derivare dal condono fiscale. Comunque, sono tante altre le voci di entrata su cui ci si illude; l'inasprimento delle imposte non produce necessariamente un corrispondente

aumento di entrate, ma porta anche alla diminuzione della materia imponibile. Non si registra un eccessivo ottimismo solo per quanto riguarda le entrate ma anche per quanto riguarda la riduzione delle spese. Queste ultime, infatti, a nostro avviso, sono esposte in modo non credibile. Denunciamo pertanto che i 110 mila miliardi indicati non sono una previsione realistica e credibile.

La seconda critica che muoviamo riguarda il carico fiscale sui cittadini che deve essere diminuito. Non condividiamo il paragone illusorio con altre realtà della CEE perchè il confronto va fatto con ciò che lo Stato fornisce in concreto ai cittadini.

Quindi, non solo sulla base di questo ma anche in assoluto non condividiamo l'entità del carico fiscale sui cittadini, carico fiscale che alla fine danneggia l'iniziativa privata, proprio per questa sua tendenza ad espandere troppo l'area del pubblico a danno del privato, per cui finisce per paralizzare le iniziative dei privati. È un carico fiscale che per i soggetti più deboli arriva addirittura a comprimere le esigenze più fondamentali del vivere quotidiano ed è poi un carico fiscale di cui non sono neanche noti i limiti, perchè si sta pensando di dare un'autonomia impositiva ai comuni e ciò allarga ancora di più il carico fiscale.

D'altronde, quando ci si dice che l'aumento del carico fiscale è previsto soltanto nel 6 per cento, equivalente al tasso programmato di inflazione, innanzitutto ci si dice che si vuol mantenere in termini reali lo stesso carico fiscale attuale. Noi diciamo che ciò non è possibile perchè in pratica con l'attribuzione di una certa autonomia impositiva ai comuni questo carico fiscale viene ad aumentare. Di conseguenza, l'autonomia impositiva non troverà una applicazione in omaggio ad un principio di autonomia degli enti locali, ma soltanto come espediente, come strumento per consentire ai comuni di reperire altrimenti quelle minori entrate rappresentate dai minori trasferimenti da parte dello Stato. Lo Stato trasferisce di meno ai comuni perchè spende di più come Stato e i comuni sono autorizzati a calcare la mano sui cittadini per aumentare il carico fiscale complessivo e provvedere alle loro necessità.

La terza critica che vorrei rivolgere al Governo attiene al debito pubblico. Noi non possiamo continuare a vivere in un paese il cui debito pubblico assorbe 71.000 miliardi di lire di interessi; il carico dovuto al debito pubblico per il pagamento degli interessi assorbe cifre che si aggirano in quest'ordine di idee. Si tratta di una grossa palla al piede, bisogna ridurre questo debito pubblico complessivo perchè crea questa vasta spesa per gli interessi, perchè abitua i soggetti ad intraprendere investimenti parassitari; inoltre, il risparmio non affronta più il rischio, ma preferisce adagiarsi comodamente sull'alto e remunerativo interesse che viene elargito dallo Stato. Lo Stato si pone, quindi, in concorrenza con l'iniziativa dei privati offrendo condizioni tali per cui il capitale qualora avesse voglia di avventurarsi nell'industria — e vedremo poi perchè vi sono altri motivi che lo dissuadono dal farlo — trova questa via comoda. Lo Stato ha interesse, per sopravvivere, a mantenere questa via di uscita, questa via di collocamento del risparmio privato, un risparmio che è un investimento di tipo parassitario, perchè vi sono dei soggetti, i minori e gli enti pubblici, che sono tenuti ad investire in buoni del tesoro proprio perchè i minori e comunque altre persone sono soggetti ad una particolare normativa e non possono affrontare i rischi di un investimento di carattere industriale; ma vi sono altri soggetti che potrebbero farlo.

Comunque, un rimedio a questa situazione non è certo quello di tassare i buoni del tesoro, perchè fare questo, rimanendo inalterate le altre condizioni, vuol solo dire aumentare il tasso corrisposto a favore dei buoni del tesoro, perchè è chiaro che se l'amministrazione ritiene di poter corrispondere i tassi attuali sui buoni del tesoro ciò vuol significare che a tassi inferiori non riuscirebbe a raccogliere un determinato livello di capitale. Infatti, il capitale vuole avere un certo reddito netto, ma tassare i Bot vorrebbe dire aumentare il tasso e quindi dover spendere in altro modo ciò che si incassa con tale imposta.

Quindi, non basta l'espediente della tassazione, quest'ultima sarebbe anzi più negativa che utile, sarebbe un giro di partite più negativo che utile. Occorre invece incidere

più profondamente sulle cause che determinano questo progressivo aumento del debito pubblico.

La quarta critica che vorrei rivolgere al Governo tende a far agevolare di più l'ammodernamento dei mezzi produttivi del paese. Noi riteniamo che la scarsa competitività dei nostri prodotti verso l'estero sia determinata non tanto dal costo del lavoro, che molto spesso viene criminalizzato: noi come forza sociale ci opponiamo a questa impostazione. Riteniamo che, senza danneggiare i livelli raggiunti dalle classi lavoratrici del paese, si possa essere ugualmente competitivi migliorando i sistemi di produzione e ammodernandoli; quindi, ad esempio, esentando dalle tasse gli utili che vengono reinvestiti in determinati modi come nella ricerca industriale. Non si tratta di dare contributi per la ricerca perchè gli interventi a pioggia di denaro pubblico sono sempre insufficienti e clientelari; non è quindi l'erogazione di somme da parte dello Stato, ma lo strumento fiscale della non tassazione degli utili reinvestiti che può portare i capitali privati a indirizzarsi verso un ammodernamento delle tecniche produttive per realizzare dei prodotti a costi più competitivi di quelli attuali.

Quinta critica. Ravvisiamo che manca quella svolta a cui si accennava prima che era quella di individuare nell'economia nazionale un settore industriale che potesse avere valore trainante nei confronti di tutta l'economia. Ne abbiamo già parlato in altre occasioni; il legislatore ha maltrattato l'investimento nell'industria edilizia da quando, nel 1963, ha cominciato a reintrodurre norme che assoggettavano a blocco anche quelle locazioni che dal 1947 in poi ne erano state esenti. Il legislatore nel 1947 aveva fatto una scelta di principio: le locazioni contratte fino al 1947 rimanevano bloccate e venivano gradualmente sbloccate per l'avvenire, ma quelle dal 1° marzo 1947 in poi erano libere.

Questo ha consentito la ricostruzione del paese perchè il capitale privato, anche agevolato da norme quali la legge Tupini, è affluito nel settore attirato dalla possibilità di agire in termini di libero mercato, tanto

che fino al 1963 non abbiamo avuto la crisi degli alloggi; chiunque ha voluto sistemarsi, anche con l'emigrazione interna, ha trovato un alloggio a costi compatibili con i propri guadagni. La crisi è stata dunque creata e adesso ci attendiamo che ci sia una svolta, un'inversione di rotta e si dia spazio a questa grande industria che, come l'industria turistica, è in grado di trascinare molte attività del nostro paese.

Per completare questa nostra critica ci sembra che lo Stato dovrebbe preoccuparsi, in questa situazione di emergenza, di istituire un servizio del lavoro a cui i giovani, che non trovano altrimenti lavoro, possano rivolgersi per trovare immediatamente occupazione; un servizio pubblico del lavoro che possa avere anche valore sostitutivo del servizio militare, in modo che il servizio militare lo faccia chi ha voglia di farlo; un servizio del lavoro nel quale possano essere utilizzati anche i cassa-integrati in modo da evitare che chi riceve un corrispettivo dall'economia pubblica debba rimanere inoperoso o, peggio ancora, debba svolgere un secondo lavoro nero, esentasse, a danno di altri lavoratori che svolgono quel lavoro come occupazione principale; un servizio del lavoro che possa provvedere alle grandi opere pubbliche evitando quindi l'erogazione di denaro (mi riferisco anche a quello che va verso il Mezzogiorno) alle industrie private, e che spesso è oggetto di speculazioni da parte della malavita organizzata. È auspicabile quindi un servizio del lavoro che possa realizzare, specie nel Mezzogiorno, dove occorrono, quelle grandi opere pubbliche che possono riequilibrare nel più breve tempo possibile le distanze esistenti fra le varie regioni del nostro paese.

Poichè ho occupato più tempo di quanto avessi previsto, taglio una parte del mio intervento, che riguardava il Ministero dell'interno, e giungo alla conclusione.

La conclusione è che questa legge finanziaria e questo bilancio ricevono critiche da parte di tutti, però ci è dato constatare che in questa Aula la vera opposizione è rappresentata dal Movimento sociale italiano, mentre quella di sinistra è un'opposizione soltanto a parole e di facciata. Abbiamo consta-

tato nella Commissione bilancio che alle ore 18 di venerdì scorso si era all'articolo 12 e poi nel corso della restante seduta tutti gli altri articoli sono passati senza discussione, proprio con il deliberato proposito di facilitare il più possibile il rispetto del calendario. Certo, i calendari vanno rispettati, ma concentrare tutto in una sola serata va certamente a danno di un esame approfondito.

Quindi sorge il sospetto, siccome non vogliamo accusare nessuno di avere ritenuto di scarsa importanza gli articoli dal 12 in poi, che si sia voluto agevolare l'*iter* della legge finanziaria. Ma questa sensazione l'abbiamo avuta anche in sede di approvazione di decreti-legge, dove sono venute delle dichiarazioni di voto contrarie da parte comunista, ma al momento del voto erano presenti tre persone; quindi si è avuta la pratica dimostrazione che quel partito, pur dichiarandosi contrario, in sostanza facilita con la propria astensione, con la non presenza in Aula o con una presenza in numero sempre inferiore a quello dei Gruppi di maggioranza — che per la verità non è che sia molto numerosa — il passaggio dei provvedimenti.

La conclusione dunque è che da tante parti si muovono critiche alla legge finanziaria e al bilancio, ma la vera critica, la critica di sostanza, coerente, di opposizione, è soltanto quella che proviene dal Movimento sociale italiano. (*Applausi dall'estrema destra*).

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

VALITUTTI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, altri membri del Gruppo al quale appartengo prenderanno la parola nel corso di questa discussione generale per pronunciarsi sul complesso della legge finanziaria e motivare il parere favorevole del Gruppo liberale alla sua approvazione.

Io mi limiterò in questo mio breve intervento a considerazioni attinenti a quelle parti della legge finanziaria che riguardano direttamente la scuola, più precisamente quelle parti riguardanti la scuola che hanno dato luogo e motivo anche a recenti clamo-

rose dimostrazioni degli studenti nelle scorse settimane.

Non svolgerei queste considerazioni se non fossero state apportate al testo della legge finanziaria, così come fu presentata a questo ramo del Parlamento e così come è stata esaminata nel seno della Commissione che ho l'onore di presiedere, sensibili variazioni nel corso dell'esame della stessa legge, avvenuto in seno alla Commissione presieduta dal senatore Ferrari-Aggradi.

La ragione principale di questo mio breve intervento è dovuta proprio alle variazioni non irrilevanti apportate al testo già discusso, per le parti riguardanti la scuola, in seno alla 7^a Commissione. Gli articoli della legge finanziaria che riguardano direttamente la scuola sono il 9 e il 4. Non mi soffermerò sull'articolo 9 che contiene norme relative alla disciplina del personale docente, ai trasferimenti, alle assegnazioni, che intendono perfezionare leggi già esistenti, riadattarle, ma non innovano in questa materia, o, quanto meno, non contengono innovazioni degne di particolare esame. Probabilmente, quando si discuterà l'articolo 9, avrò bisogno — prevedo che in quella occasione sarà presente il Ministro della pubblica istruzione, — di chiedere dei chiarimenti, ma lo farò in quel momento. Pertanto, in questo mio intervento prescindereò dall'esame dell'articolo 9 della legge finanziaria e mi soffermerò viceversa sull'articolo 4, che è innovativo, e particolarmente su tre punti che qualificano tale articolo: l'aumento delle tasse scolastiche a carico degli alunni nella scuola secondaria superiore, l'aumento delle tasse universitarie e infine gli stanziamenti previsti per l'edilizia scolastica. L'aumento delle tasse scolastiche a carico degli alunni della scuola secondaria superiore ha una particolare importanza di carattere politico, in primo luogo perchè differenzia un regime della scuola secondaria superiore — che sostanzialmente era il regime di una gratuità di fatto di questo ramo dell'istruzione — da un regime di non gratuità: ecco il significato storico-politico di questa norma che aumenta non di moltissimo le tasse sia di iscrizione che di frequenza della scuola secondaria superiore. La misura di questo

aumento non è clamorosa, ma modesta, dato il valore della nostra moneta (20.000 lire di iscrizione e 80.000 annuali di frequenza), ma il significato politico di questo aumento consiste nel passaggio da una gratuità di fatto che si era instaurata in questo ramo dell'istruzione ad una non gratuità. Le tasse che si pagavano prima per questa scuola post-obbligatoria, che secondo la Costituzione non è necessariamente gratuita, erano divenute lievi per la svalutazione della moneta e quindi, di fatto, questa scuola era in un regime di gratuità. La nostra Costituzione all'articolo 34 prevede solo, espressamente, la gratuità dell'istruzione obbligatoria; non prevede, quindi, la gratuità dell'istruzione secondaria superiore. Anzi, alla Costituente si discusse di questo problema e si riconobbe che l'istruzione post-obbligatoria, e per ciò stesso non obbligatoria, ma elettiva, scelta dalle famiglie e dagli alunni, non poteva essere gratuita. Infatti era gratuita soltanto l'istruzione obbligatoria per la durata di almeno otto anni. Ma, in un trentennio, si è instaurata una gratuità di fatto, perchè le tasse scolastiche non sono aumentate in proporzione alla svalutazione della moneta. E quindi l'aver aumentato in una misura sensibile rispetto a quanto si pagava prima queste stesse tasse — frequenza e iscrizione — ha segnato il passaggio a un nuovo sistema, quello della non gratuità della istruzione secondaria superiore.

Noi liberali siamo sempre stati favorevoli alla non gratuità, sia dell'istruzione secondaria superiore, sia dell'università, perchè si è potuto rilevare, signor Presidente, onorevole Ministro, che, quando i rami dell'istruzione post-obbligatoria (e ciò vale soprattutto via via che si sale ai gradi più alti) sono di fatto gratuiti, avviene un trasferimento di reddito dai ceti meno abbienti a favore di quelli più abbienti, perchè si è potuto proprio statisticamente rilevare che, ad esempio, gli studenti che beneficiano dell'istruzione universitaria ed anche dei gradi più alti dell'istruzione secondaria superiore in proporzione appartengono più ai ceti abbienti che ai ceti non abbienti.

Il professor Mazzola dell'università cattolica di Milano, qualche anno fa, ha fatto un'in-

dagine sul campo, come si suol dire, e i risultati di questa indagine sono stati resi noti e sono particolarmente significativi; tale indagine ha accertato che in Lombardia i contadini lombardi in gran parte pagano l'università ai figli delle classi più abbienti della città di Milano.

Questa è la ragione per cui noi liberali siamo favorevoli alla non gratuità dell'istruzione post-obbligatoria, perchè la gratuità di questa istruzione, contrariamente a ciò che pensano i rappresentanti delle sinistre in questo ramo del Parlamento e nell'altro, è un danno che si arreca proprio alle famiglie meno abbienti. C'è un trasferimento di reddito — sempre in proporzione — dalle famiglie meno abbienti per pagare gli studi ai figli delle famiglie più abbienti.

Questi sono i risultati, intendiamoci, che si sono potuti rilevare non solo in Italia, ma anche in tutti i paesi esteri. Infatti, nel 1979, quando per pochi mesi fui Ministro della pubblica istruzione, promossi qui a Roma un convegno internazionale sulla tassazione scolastica e ricordo il professor Blauy, dell'università di Londra, che venne proprio a dirci queste cose, cioè che soprattutto l'istruzione universitaria gratuita è un danno che si arreca alle classi meno abbienti, perchè genera un trasferimento di reddito dalle classi meno abbienti a quelle più abbienti. Quindi noi siamo per la non gratuità e, quindi, approviamo questo provvedimento, ma nello stesso tempo, signor Presidente, onorevole Ministro, ne notiamo anche l'improvvisazione; il passaggio dalla gratuità di fatto, quale si era instaurata in Italia, alla non gratuità (passaggio necessario e provvido secondo le nostre valutazioni) doveva avvenire con minore precipitazione. Bisognava infatti effettuarlo in un più ampio contesto che avesse contenuto anche norme relative alla tutela, che fosse però una tutela seria e non demagogica o populistica, del cosiddetto diritto allo studio. Questo non è avvenuto e le norme relative alla dispensa contenute in questo testo sono anch'esse improvvisate e perciò vanno riviste ed approfondite. Ricordo la legge n. 645 del 9 agosto 1954 — la ricordo perchè come capo di Gabinetto del Ministero della pubblica istruzione di quel tempo partecipai alla sua

elaborazione — che è una legge molto articolata e che prevedeva analiticamente i casi di dispensa ed anche il differenziamento delle tasse secondo gli ordini degli studi secondari. Quella legge andrebbe ristudiata e presa a modello e queste, senatore Ferrari-Aggradi, che andiamo ad approvare dovrebbero essere norme provvisorie.

FERRARI-AGGRADI, *relatore sul disegno di legge n. 1504*. Senatore Valitutti, a lei che molto cortesemente si è rivolto a me debbo dire che sono così convinto di questo che in Commissione abbiamo dedicato all'argomento molto tempo e poi abbiamo chiesto ai vari membri della Commissione un nuovo apporto. Quando abbiamo esaminato il testo abbiamo accantonato l'articolo per far sì che potesse essere ulteriormente elaborato. Visto che ora abbiamo ancora un po' di tempo davanti a noi, se volete dare il vostro contributo esso sarà prezioso. Non possiamo accantonare questo articolo, ma dobbiamo limitarci all'essenziale, riservandoci di completarlo.

VALITUTTI. Faccio queste considerazioni, senatore Ferrari-Aggradi, per l'avvenire. Questa legge va approvata così come è stata approvata in Commissione, ma dobbiamo tenere conto della sua necessaria provvisorietà.

FERRARI-AGGRADI, *relatore sul disegno di legge n. 1504*. In questo le do tutta la mia solidarietà.

VALITUTTI. Dobbiamo tenere presente questa sua necessaria provvisorietà. Per l'aumento delle tasse dell'università debbo dire che già tre anni fa ci fu un aumento, per cui non eravamo più nel regime di una gratuità di fatto dell'istruzione universitaria. Ora si è avuto un sensibile aumento sia delle tasse di immatricolazione sia delle tasse di diploma e di frequenza annuale.

A questo punto, onorevole Ministro, voglio farle presente una circostanza piuttosto importante. Le tasse universitarie — non debbo insegnarle queste cose perchè lei le sa, visto

che anche lei è professore universitario — sono erariali: si pagano all'erario e all'università per il suo funzionamento. In particolare la tassa che si paga all'erario, quella cospicua, è solamente la tassa di laurea e di diploma, perchè le tasse di immatricolazione e di frequenza annuale, sensibilmente aumentate da questo provvedimento, vanno all'università per il suo funzionamento.

Con l'articolo 4 — e questa modifica è stata apportata in Commissione durante la discussione di questo testo — vengono aumentate tutte le tasse universitarie, quelle erariali e quelle che vanno all'università. Sembra quindi che le università traggano un sensibile beneficio dall'aumento delle tasse ad esse direttamente pagate. Senonchè nell'articolo 4, onorevole Romita, si prevede che tutti gli stanziamenti — di cui ho qui l'elenco — già contenuti per il 1986 nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione, di contributi specifici alle università per le borse di studio, per gli assegni, per i corsi di dottorato di ricerca, sono depennati poichè nell'articolo predetto si dice che le università provvederanno a questi bisogni ed esigenze con i maggiori introiti delle tasse ad esse direttamente pagate. Inoltre mentre il bilancio prevedeva il contributo per il funzionamento che complessivamente ascendeva a 431 miliardi, al capitolo 4.101, nell'articolo 4 si dice che tale contributo, si riduce a 300 miliardi: pertanto si danno alle università 131 miliardi di meno. Se sommiamo questi 131 miliardi a quello che le università perdono, perchè gli stanziamenti relativi sono depennati, affinchè le università possano fare fronte da sè alle esigenze a cui tali contributi erano destinati, che cosa si constata? Si accerta che si dà con una mano un aiuto alle università, perchè si aumentano le tasse pagate direttamente ad esse, ma con l'altra mano si tolgono questi incrementi per cui, non cambia nulla. In pratica, onorevole Ministro, che cosa avviene? Il complesso degli aumenti delle tasse universitarie va solo allo Stato e quasi niente alle università. Sono persuaso, intendiamoci, che questo, ahimè, era indispensabile, perchè il bilancio dello Stato è quello che è, è al limite della sopravvivenza, e bisognava in qualche modo rin-

sanguarlo. I 450 miliardi che rappresentano l'introito complessivo maggiorato delle tasse scolastiche serviranno al bilancio statale. Però non bisogna nascondere, bisogna dire alle università la verità, cioè che l'incremento delle tasse versate ad esse non c'è effettivamente.

Si è già manifestata una protesta nella conferenza dei rettori; non dobbiamo dire bugie, ma mostrare la situazione effettiva, cioè che le università non prendono che poche lire dall'incremento delle tasse ad esse direttamente versate. Questo punto desideravo mettere in rilievo.

Vorrei aggiungere qualcosa a proposito dei «fuori corso»; non vedo qui che il senatore Valenza ed altri pochi senatori comunisti ai quali particolarmente mi rivolgo. Continuiamo a fare del populismo molto demagogico e molto antipopolare: infatti si è drammatizzato il problema dicendo che lo Stato vuole colpire i poveri «fuori corso», soprattutto lavoratori. Ma, onorevoli colleghi, cercate di capire quello che accade fuori d'Italia. Ho l'impressione che siamo una piccola provincia chiusa, soprattutto in materia scolastica. Non vediamo mai quello che accade al di fuori ed anche nei paesi socialisti, dove si attuano impegni seri in materia scolastica, certamente assai più seri di quanto possiamo fare noi, con il vostro determinante contributo ed incitamento, colleghi comunisti.

I «fuori corso» sono una sopravvivenza nel nostro ordinamento, che si poteva giustificare quando la loro cifra era insignificante. Ma sapete quanti sono attualmente gli studenti «fuori corso» nelle università italiane? Sono quasi un terzo degli iscritti alle università.

È quindi un fenomeno imponente che deriva anche da un fatto fisiologico, cioè dall'aumento del numero degli studenti lavoratori.

Quindi, proprio di fronte a questo fenomeno sociale importante, imponente che è l'aumento degli studenti lavoratori, dobbiamo intervenire con una apposita disciplina. Al riguardo, possiamo prendere l'esempio proprio da quello che è stato fatto nei paesi socialisti dell'Est, dove è stata elaborata una disciplina giuridica per gli studenti lavora-

ri che è diversa da quella vigente per gli studenti non lavoratori. Per i primi è stata anche aumentata la durata degli studi: è previsto per gli studenti lavoratori un anno di più per tutte le facoltà; hanno però anche calendari e orari diversi affinché possano frequentare i corsi e non siano semplicemente degli iscritti, come avviene in Italia. Siamo infatti a questo punto: abbiamo anche noi gli studenti lavoratori, ma questi sono semplicemente iscritti che sostengono gli esami e che magari impiegano dieci anni per finirli. Mentre, ripeto, nei paesi dell'Est vi è una precisa disciplina per gli studenti lavoratori e non vi sono i «fuori corso», perchè non vi possono essere in base a quegli ordinamenti; al massimo si consente — ma per circostanze eccezionali — che la durata legale degli studi sia aumentata di un anno aggiuntivo alla durata legale.

A proposito delle agevolazioni per gli studenti lavoratori — ahimè! — come siamo provincialmente populistici: basta che vi sia un lavoratore per dire che questo ha diritto a tutto. Nelle università dell'Est — informatevi, colleghi comunisti — gli studenti lavoratori pagano le tasse mentre gli studenti non lavoratori non le pagano. Questi ultimi, infatti, sono selezionati attraverso esami seri di ammissione per cui lo Stato paga, anche se assai modestamente, i loro studi ma esige dagli studenti una rigorosa disciplina: questi studenti infatti perdono i benefici se non superano certi esami in determinati anni. Quindi, ripeto, lo Stato paga gli studi agli studenti non lavoratori e questi ultimi studiano soltanto.

Viceversa, gli studenti lavoratori sono pure ammessi alle università, però, poichè hanno uno stipendio, un salario — si dice — possono pagarsi le tasse universitarie. In molti casi sono le aziende alle quali appartengono questi studenti lavoratori a pagare le tasse, essendo loro interesse che i propri dipendenti raggiungano certi gradi negli studi, si perfezionino. Ma se non pagano le aziende, sono gli stessi studenti lavoratori che lo fanno: infatti — e giustamente, secondo me — si dice loro che — lo ribadisco — dal momento che hanno uno stipendio, un salario, possono pagarsi le tasse.

In Italia questo non avviene perchè si sostiene che il lavoratore abbia diritto a tutto. Ma questa è una manifestazione di arcaico populismo, non è veramente progressismo. Probabilmente gli istituti di cui sto parlando possono ambientarsi, per così dire, in quei sistemi economico-sociali, però, per quanto mi riguarda, debbo pur rilevare che questi istituti garantiscono assai più l'interesse generale della serietà degli studi rispetto agli istituti vigenti nel nostro paese.

Quindi, anche questo problema dei «fuori corso», degli studenti lavoratori dobbiamo affrontarlo seriamente, ma per trovare soluzioni assai più razionali, anche se meno populistiche.

Non potevo non fare tale accenno a questo serio problema: anche in questo caso versiamo nel provvisorio.

Vengo infine alla questione dell'edilizia scolastica. Anche qui si è fatta della demagogia, forse perchè non si conoscono — neanche lei, onorevole Romita, lo sa — e si continuano a non conoscere le cause dello scandalo del liceo artistico di Milano. C'è una norma nel nostro ordinamento, antica, anomala, in base alla quale gli edifici dei licei artistici non sono disciplinati dalla legge generale, secondo cui le province e i comuni hanno l'obbligo legale di provvedervi, ma — in base appunto a quella vecchia norma che sopravvive tuttora nel nostro ordinamento — è il Ministero della pubblica istruzione che stanza le somme per l'edilizia dell'istruzione artistica. Che cosa è avvenuto a Milano? Il comune, non avendo l'obbligo legale di provvedere, non si è fatto carico di reperire i locali per sostituirli a quelli, divenuti inagibili, del liceo artistico. Il Ministero della pubblica istruzione, attraverso i suoi organi decentrati, è riuscito a trovare i locali, se nonchè il relativo contratto, siccome superava un certo tetto, doveva essere approvato dal Consiglio di Stato; quest'organo non ha voluto dare il parere favorevole, perchè i prezzi sono stati ritenuti troppo alti. Ecco, onorevole Romita, come è nato il problema del liceo artistico di Milano!

Ora, l'ultimo provvedimento approvato in Italia per l'edilizia scolastica è la legge 5 agosto 1975, n. 412. Questa legge prevede

che lo Stato deve ripartire i fondi tra le regioni, secondo i relativi fabbisogni, sentiti gli enti locali, i comuni e le province; essa ha dato buoni risultati. È demagogico affermare che si è fatto poco nell'ultimo ventennio per l'edilizia scolastica: io affermo il contrario, pur essendo stato sempre all'opposizione di questa politica scolastica di cui oggi stiamo vedendo i fallimenti. Si è fatto moltissimo e devo dire che la legge n. 412 ha dato buoni risultati nel Centro e nel Nord d'Italia. Al solito c'è il Sud...

Ho fatto un breve esame della situazione in Calabria, in Sicilia, in Campania, in Puglia, dove non vi è una forte tradizione autonomistica. Quando approviamo leggi che richiedono l'intervento degli enti locali per la fase applicativa, si riproduce sempre il dualismo tra le due Italie, quella del Nord, che ha maggiori tradizioni autonomistiche e che si avvale più efficacemente di questi provvedimenti, e quella del Sud, più lenta, più pigra. È falso, onorevole Romita, dire che l'edilizia scolastica a Milano sia particolarmente deficitaria. Milano è la città in cui si è fatto di più in materia di edilizia scolastica e dobbiamo tenere conto di questo. Il disegno di legge finanziaria prevede 4.000 miliardi per il triennio 1986-1988 e lo Stato si fa carico di 200 miliardi per pagare l'onere degli interessi annuali. Si è voluto stanziare questa somma, ma dobbiamo approvare una legge seria, onorevole Romita, per spenderla razionalmente e non dispendere! Faccio un esempio: quando abbiamo approvato la legge n. 412, non abbiamo tenuto conto di un difetto, che è divenuto evidente nel 1977.

Nel 1975 esisteva ancora presso il Ministero della pubblica istruzione la direzione generale dell'edilizia e dell'arredamento che era un organo efficiente. Nel 1977, quando facemmo la legge populistica del passaggio alle regioni, il famoso decreto del Presidente della Repubblica n. 616, si sopprime la direzione dell'edilizia ed è venuto meno quell'organo di controllo, di guida, di incitamento, di raccolta dei dati del Ministero della pubblica istruzione per cui ho sentito dire dal ministro Falcucci che il Ministero della pubblica istruzione non c'entra più con l'edilizia scolastica perchè questa è regionalizzata e,

secondo la legge n. 412, lo Stato dà i mezzi ma sono le regioni che li spendono, di concerto con i comuni e le province.

È una cosa enorme che il Ministero della pubblica istruzione si senta estraniato dal problema dell'edilizia. L'abbiamo commesso noi l'errore di sopprimere un organo del Ministero della pubblica istruzione che si occupava del problema dell'edilizia e lo dobbiamo ristabilire, magari non con una direzione generale, perchè dobbiamo avere un organo la cui esistenza non dispensi il Ministero della pubblica istruzione da una responsabilità che è primaria nel campo dell'edilizia scolastica.

Ho voluto fare queste considerazioni non per dire che voteremo contro; voteremo a favore e le ragioni principali del nostro voto favorevole le dirà il senatore Bastianini che ha partecipato alla elaborazione della legge in seno alla Commissione presieduta così magistralmente dal senatore Ferrari-Agradi. Ho voluto fare queste considerazioni proprio perchè era giusto, da parte mia, fare lo sforzo che ho fatto di richiamare l'attenzione di questa Assemblea perchè non è questo, onorevole Romita, un problema che riguardi solo il Ministro della pubblica istruzione, ma riguarda il Governo nella sua totalità e soprattutto il Parlamento nella sua globalità.

Dobbiamo saper riflettere sui problemi della scuola. La crisi esplosa in questi giorni è anche l'effetto di una marginalizzazione della scuola nella nostra coscienza e in primo luogo nella coscienza dello stesso Parlamento e quindi del Governo che ne è l'espressione. Siamo noi, onorevole Romita, i primi responsabili perchè non abbiamo sentito il problema della scuola come un problema fondamentale della vita e dell'avvenire del paese. *(Applausi dal centro)*.

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

* CAVAZZUTI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, la legge finanziaria per il 1986 è una limpida dimostrazione del fatto che le autorità di Governo, sorrette dalla presente maggioranza parlamentare, agiscono come i noti ap-

prendisti stregoni che non riescono più a governare il fenomeno che hanno evocato. Faccio riferimento al problema del debito pubblico a cui intendo dedicare il mio intervento ma a cui la legge finanziaria avrebbe dovuto invece cominciare a trovare una qualche, seppur modesta, soluzione.

Negli ultimi tempi il tema del debito pubblico è tornato ad essere dibattuto con accenti talvolta allarmati, spesso gravi, sempre seri. In ogni occasione di dibattito è poi facile riscontrare che l'emozione di alcuni tende a soverchiare il pacato ragionare di altri e che, nel contempo, alcune conclusioni valide per l'economia di un individuo o di una famiglia vengono disinvoltamente estese all'economia di una collettività. Valga ad esempio di quanto detto la grave osservazione di tipo puramente statistico che, spesso ripetuta, suona circa così: «Poichè l'Italia ha presentato al 31 dicembre 1984 un valore di debito pubblico interno pari a 451.636 miliardi di lire e poichè alla stessa data la popolazione italiana residente ammontava al numero di 57.080.498, si deve concludere che ogni cittadino italiano residente si è affacciato al 1985 gravato da un debito di 7.912.333 lire. Ma se ogni cittadino italiano ha un debito di tale dimensione, chi è il creditore, più o meno fortunato, di tale somma? La medesima logica statistica non può che far rispondere che creditore è ogni cittadino italiano residente in Italia alla data di prima, abbia o non abbia nel proprio portafoglio titoli del debito pubblico.

La statistica ha comunque una sua logica, che porta a conclusioni diverse da quelle che erroneamente si vorrebbero far discendere da queste osservazioni, logica che afferma correttamente che, a meno del debito pubblico collocato all'estero, nel complesso di una economia tutti i cittadini sono nel contempo debitori o creditori. Non è questa una scoperta recente, in quanto anche Davide Ricardo riferisce: «Melon afferma (fa riferimento a Jean François Melon) che i debiti di una nazione sono debiti che la mano destra deve alla mano sinistra senza indebolire il corpo sociale». L'opera di Melon è del 1761, la nuova edizione.

Il fatto che la preoccupazione sopra ripor-

tata continui ad ingombrare il dibattito è una evidente dimostrazione di quanto sia difficile ragionare in economia politica in base a modelli astratti e non per semplice estrapolazione dall'universo delle esperienze e dei vincoli operanti nelle singole economie individuali.

Per queste ultime, infatti, è vero che se un debito venisse contratto con persona esterna il debitore dovrebbe industriarsi per trasferire parte del proprio potere d'acquisto dal proprio bilancio a quello del creditore, ma ciò non vale per l'economia nel suo complesso, ove il trasferimento si annulla tra i cittadini, se prescindiamo dai pagamenti per interessi passivi e ragioniamo sullo *stock* del debito interno.

Questo dunque non è altro che il debito che una comunità nazionale ha con se stessa e che, osservato nelle sue singole quote detenute presso l'economia di un singolo agente economico, altro non è che la veste data alla ricchezza che detto agente tiene investita sotto forma di un titolo del debito pubblico insieme ad altre componenti delle proprie attività finanziarie.

Sia chiaro: con le osservazioni che precedono non è che abbia inteso sottovalutare il problema del debito pubblico, soprattutto quando questo raggiunge dimensioni assolutamente inusitate. Ho voluto invece solo segnalare come in questo campo sia facile scambiare le regole che servono per osservare l'economia di un privato cittadino con quelle che occorrono per comprendere un sistema economico complesso. Infatti da questa confusione non può che nascere una conclusione scorretta circa i provvedimenti da adottare per raggiungere il risultato del contenimento, entro certi valori obiettivo, dello *stock* del debito pubblico.

A nostro avviso, dunque, l'analisi, invece che prendere le mosse dall'osservazione della figura del cittadino gravato da una quota di debito pubblico, dovrebbe iniziare con il domandarsi sia da che cosa dipende la domanda di attività finanziarie, sia perchè i cittadini decidono di tenere parte della propria ricchezza finanziaria sotto forma di titoli del debito pubblico, sia se queste decisioni sono da considerarsi stabili e immuta-

bili nel tempo, o se invece siano soggette a repentini ed improvvisi cambiamenti.

Ma nel caso che si assuma quest'ultima ipotesi, bisogna domandarsi quali siano i fattori efficienti che guidano il mutare delle decisioni, che consentono che queste decisioni stesse si realizzino in nuovi contratti aventi per oggetto altri titoli, pubblici o privati che siano. Ma per fare ciò si deve assumere che i diversi mercati non siano segmentati, che sia possibile spostarsi agevolmente dall'uno all'altro senza grandi costi di trasferimento e con piena conoscenza di tutte le informazioni rilevanti.

Non è qui il caso di discutere se una piena e completa efficienza esista in tutti i mercati e se l'assetto legislativo consente che questa efficienza si formi e si diffonda. Si tratta invece di discutere se le autorità di Governo nella gestione del debito pubblico debbano comportarsi come se detta piena efficienza vi sia e se devono adoperarsi, e fino a che limite, affinchè detta efficienza venga raggiunta.

Non dispongo al riguardo di una conclusione certa. Faccio dunque mio ciò che James Tobin, premio Nobel per l'economia nel 1981, per le analisi dei mercati finanziari, delle loro relazioni con la spesa e dunque con la occupazione, la produzione, i movimenti dei prezzi, sosteneva a conclusione di una sua conferenza dedicata, nel maggio 1984, all'efficienza dei mercati finanziari nazionali ed internazionali. Tobin dice: «Qui, come altrove, molte *regulation* si sono rivelate controproducenti. Ma il processo di *deregulation* non dovrebbe essere considerato nè come applicazione di *routine* della filosofia del libero mercato, nè come accordo tra interessi settoriali fra di loro in conflitto. Esso dovrebbe invece venire guidato da una equilibrata e pragmatica considerazione di ciò che si può ragionevolmente attendere dal sistema finanziario ed a quali costi sociali». Continua Tobin: «Io temo, al pari di Keynes ai suoi tempi, che i vantaggi della liquidità e della negoziabilità degli strumenti finanziari si raggiungono a costo di facilitare una speculazione a tutto campo, che è miope ed inefficiente».

Nei tempi più recenti, il dibattito sul debi-

to pubblico ha registrato due autorevoli interventi che hanno affrontato direttamente il tema della gestione del debito pubblico, uno da parte del Ministro del tesoro, uno da parte del Governatore della Banca d'Italia. Da questi vale la pena prendere l'avvio prima di iniziare la mia riflessione sul tema. L'opinione del Tesoro: afferma il Tesoro che «in ordine alla politica di bilancio occorre sgomberare il campo da un equivoco grave che potrebbe ridurre le possibilità di risanamento. Sostengono alcuni che nessuna politica di risanamento della finanza pubblica potrebbe dare i frutti se non si affronta per primo il nodo del debito pubblico. Tale atteggiamento è profondamente sbagliato — nell'opinione del Tesoro — non solo perchè fondato su un presupposto non vero (impossibilità di risanamento se non attraverso operazioni di natura monetaria e finanziaria), ma anche perchè porta nei fatti ad illudere che per tale via sia possibile evitare la questione vera che resta il governo del disavanzo primario della pubblica amministrazione: è la tendenza e la consistenza di quest'ultimo che determina le condizioni di gestione del debito pubblico e quindi la possibilità di ridurre anche gli oneri del servizio del debito».

L'opinione della Banca centrale: afferma il Governatore della Banca d'Italia che «il problema fondamentale è quello del disavanzo e non quello, pur grave, del debito. Tra i due intercorre un rapporto di causa-effetto che, nel ricercare i rimedi, non deve essere invertito, pena l'elusione dell'essenza stessa del problema, anche se è vero che nel caso in esame fra causa ed effetto si instaura nel tempo una perniciosa interazione. Per fare chiarezza, è opportuno riferirsi al fabbisogno al netto degli interessi come all'aggregato che meglio permette di valutare in modo sintetico l'azione di risanamento della finanza pubblica».

Intendo esprimere un'opinione contraria sia a quella del Tesoro sia a quella della Banca d'Italia. Le due opinioni appena ricordate si segnalano, oltretutto per l'autorevolezza, anche per una valutazione che hanno in comune: il problema della finanza pubblica italiana non consiste tanto nella dimensione

assunta dallo *stock* di debito pubblico che ogni periodo di tempo eredita dal passato (anzi, nell'opinione del Tesoro, il vero problema non è quello della sua consistenza ad oggi), quanto nel fabbisogno primario, quello al netto degli interessi passivi corrisposti sullo *stock* di debito pubblico accumulato, che si forma in ogni periodo. È dunque questo fabbisogno primario che deve essere preventivamente azzerato. Invece, sul livello dei tassi di interesse che concorrono a generare la spesa per interessi passivi non è possibile intervenire in quanto nell'opinione del Tesoro «questi ultimi resterebbero comunque vincolati dai rendimenti all'estero», oltretutto dalla consistenza del fabbisogno primario, «costringendo a tenere elevati i tassi». Anche se non operasse la spinta dall'estero, mi domando? Più cautela vi è nell'opinione della Banca centrale («non vi è dubbio che bisogna alleggerire gli oneri finanziari, mirando anche alla riduzione dei tassi»), anche se si riconosce che nulla si può fare al riguardo, «in quanto i tassi di interesse sono legati all'inflazione e al rapporto tra domanda ed offerta di risparmio finanziario»; domanda di risparmio che è tenuta particolarmente alta dallo Stato, «che deve ritornare sul mercato più volte ogni mese a domandare risparmio per importi enormi», anche per finanziare — aggiungo io — i pagamenti per interessi passivi.

Nel complesso sembra dunque di rilevare nelle due autorevoli opinioni riportate la presenza di una volontà di occupare una posizione estrema fra le tante possibili, quella che esclude ogni possibilità di coordinamento tra la politica della struttura dei tassi di interesse, compresi quelli sui titoli del debito pubblico, e la politica di bilancio. In altre parole, si esclude che si possa adottare una qualunque politica dei tassi di interesse per collaborare al risanamento della finanza pubblica. L'onere di tale risanamento deve ricadere esclusivamente sulle componenti del bilancio non costituite da pagamenti per interessi passivi.

Altro esempio di «occupazione di una posizione assolutamente polare» si ritrova nelle argomentazioni che escludono ogni possibilità di tassazione del reddito dei titoli pubblici

di nuova emissione, in quanto costituirebbe solo una partita di giro nel bilancio dello Stato; ma con tale osservazione si risolve implicitamente il problema delicatissimo della traslazione dell'imposta, assegnando al problema stesso una soluzione assolutamente «polare». Va sottolineato infatti che detta conclusione dipende in modo cruciale dall'aver assunto l'ipotesi più sfavorevole a tale proposta, cioè che vi sia perfetta sostituibilità tra titoli privati e pubblici, interni ed esteri. Se si attenuasse, come sembra ragionevole fare, in base all'esperienza economica, il carattere estremo di tale ipotesi, non sarebbe allora più corretto sostenere che l'imposta sui titoli pubblici come pure quella sui titoli privati venga interamente traslata a carico dei debitori. Questo deve essere opportunamente sottolineato per mostrare quanto sia estrema l'ipotesi sottostante alle categoriche affermazioni delle nostre autorità di Governo che si oppongono alla tassazione dei titoli pubblici in quanto essa si risolverebbe in una semplice partita di giro imposta dal rispetto del vincolo estero, anche se è vero che, continuando le nostre autorità di governo ad affermare ciò con estrema fermezza, è possibile che generino, nei risparmiatori, la certezza di riuscire, con totale successo, a trasferire sull'emittente, a ciò già ben disposto, l'onere dell'imposta, ovvero di non subire, neppure parzialmente, detto onere. In questo modo si autorealizza l'aspettativa delle autorità di governo, più volte annunciata, sull'abitudine dei risparmiatori a ragionare in termini di rendimenti netti di imposta.

In Italia il dibattito sul debito pubblico ha sempre privilegiato gli aspetti della instabilità finanziaria, che sarebbe associata alla dimensione dello stesso debito pubblico, piuttosto che gli aspetti dell'onere del debito pubblico, che pure sono ampiamente trattati nella letteratura sull'argomento. E ancorché i problemi della quantità e quelli dell'onere siano strettamente connessi, vale la pena di tenerli concettualmente distinti quando si approntano le terapie per il risanamento della finanza pubblica.

A noi sembra di notare che anche il dibattito sulla instabilità finanziaria, che ha avuto

comunque l'indubbio merito di aver posto su basi scientifiche e corrette questo problema, non è ancora riuscito a denunciare una qualche politica del debito pubblico che, insieme a quella delle entrate e delle spese, deve costituire uno degli assi portanti di ogni politica economica e di quella di bilancio e monetaria in particolare.

Pare ancora a noi che in Italia la necessaria complessità della politica del debito pubblico venga oggi ridotta, dalle autorità monetarie, ad uno solo dei suoi strumenti, quello del divorzio tra il Tesoro e la Banca d'Italia. Con tale divorzio il tasso d'interesse viene lasciato libero di fluttuare onde far coincidere la domanda con l'offerta di titoli pubblici; e poichè l'offerta di titoli pubblici, al netto dei rimborsi, dovrebbe coincidere con la dimensione del fabbisogno — a meno del concorso di altri strumenti di finanziamento — il tasso d'interesse dovrebbe riflettere le oscillazioni del fabbisogno e dunque essere il tasso di equilibrio.

È noto che assai rilevanti sono i quesiti teorici e empirici non pienamente risolti che circondano la determinazione in equilibrio dei tassi di interesse; e vale la pena di ricordare che opera in Italia un potente cartello bancario, che garantisce una notevole rigidità ai saggi di interesse, e che per questa via costituisce un grave limite ad ogni politica di variazione della struttura dei tassi di interesse che si vorrebbe perseguire anche tramite il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia.

Ancora mi chiedo — non mi interesso degli aspetti teorici —: soffrono o non soffrono di illusione monetaria coloro che offrono fondi al settore pubblico? Nel caso che non soffrono di illusione monetaria, e dunque ragionino in termini di rendimenti reali e non monetari, quale indice di prezzo assumono i diversi operatori per valutare detto rendimento reale? L'indice dei prezzi al consumo, nell'ipotesi che a prestare siano le famiglie, o quello dei prezzi degli investimenti, nell'ipotesi che a prestare siano le imprese? O, quale altro indice di prezzo, ad esempio, perchè no, il cambio della lira con le altre valute? È ovvio che la risposta dipende anche dalla particolare attività che ognuno dei potenziali

offerenti di fondi svolge sui diversi mercati, oltre che dai prezzi relativi dell'attività finanziaria medesima.

L'assunzione, dunque, per l'intera economia, dell'indice di prezzo al consumo, appare come una grossolana sovrasemplificazione del reale che potrebbe riflettersi in un pesante onere per il Tesoro, qualora nella fissazione dei rendimenti reali vada ben oltre le aspettative dei sottoscrittori.

Ancora: coloro che offrono fondi ragionano sull'inflazione attesa o su quella passata? Se si assume quella attesa — come pare più corretto — a quale tasso di variazione dell'indice occorre fare riferimento: a quello assunto come obiettivo dall'autorità di Governo o a quello tendenziale?

Infine, ha senso ragionare solo sul rendimento di titoli pubblici, o invece non sarebbe più corretto, come peraltro insegna la teoria, ragionare in termini di rendimenti relativi delle diverse attività finanziarie, prima di immaginare la fuga dei risparmiatori dai titoli pubblici ogni volta che si propone una riduzione dei rendimenti di questi?

Proprio perchè in questo campo è difficile non procedere per tentativi e per approssimazioni successive, sarebbe buona regola quella di non fare esclusivo affidamento su un solo strumento della politica del debito pubblico, il richiamato divorzio, ma dotare questa politica di tutto il suo armamentario. Buon senso vorrebbe anche che, invece di idealizzare un mercato il cui funzionamento, nel concreto, è ignoto a tutti noi, si optasse per un *mix* di mercato e di gestione amministrativa. Si pensi a tutti gli strumenti amministrativi che possono accompagnare la gestione del debito pubblico, vincoli di portafoglio ed emissioni riservate a certi tipi di investitori, aste più o meno competitive. Si pensi alle innovazioni finanziarie che possono migliorare il funzionamento di questo mercato: molteplicità di prodotti finanziari, più raffinata struttura dei titoli offerti in sottoscrizione, titoli a tasso variabile indicizzati nel capitale o nell'interesse. Si pensi agli incentivi fiscali che potrebbero essere introdotti a favore di coloro che privilegiano le scadenze più lunghe dei titoli del debito pubblico rispetto a quelle a breve. Si pensi

invece al ruolo assolutamente modesto e decrescente assegnato alla raccolta postale (a differenza di quasi tutti gli altri paesi ad economia capitalistica) nel nostro paese onde non introdurre un elemento di concorrenza — questo sì che sarebbe mercato! — con la raccolta operata dal sistema bancario e delle Casse di risparmio in particolare.

In sintesi pare di assistere oggi ad una manifestazione di volontà di impotenza da parte del Tesoro e della Banca centrale che si limita a ripetere con ossessione che prima si deve metter ordine nella finanza pubblica e poi seguirà una conseguente politica dei tassi di interesse e del debito pubblico. Da un punto di vista delle regole di comportamento questa posizione si riassume nell'indicare un piano di rientro che abbia come obiettivo l'azzeramento del fabbisogno pubblico al netto degli interessi, a cui dovrebbe seguire la riduzione della spesa per interessi passivi. In altre parole bisogna agire per ridurre il disavanzo pubblico al netto degli interessi, mirando in un orizzonte pluriennale al suo azzeramento.

Ma ciò che non si comprende è se la riduzione dei pagamenti per interessi passivi deve essere perseguita solo per effetto del minore *stock* del debito pubblico che si formerebbe dal pareggio tra entrate e uscite al netto degli interessi o anche per effetto di una politica attiva del debito pubblico che operi congiuntamente sul lato del nuovo fabbisogno e sul livello dei tassi di interessi.

Tornerò in chiusura di questo intervento ad assegnare una nostra valutazione critica alla assunzione di questo obiettivo. Quello che ora mi preme notare è che se non si affronta il problema anche dal punto di vista dei livelli del tasso di interesse molto probabilmente è assai irrealistico pensare ad una inversione di tendenza che agisca con decisione anche sulla formazione delle aspettative degli operatori e di quelli più propensi alla speculazione sui mercati finanziari e maggiormente abili nel praticarla. In questo senso una gestione anche amministrativa del debito pubblico potrebbe facilitare l'ottenimento dell'inversione dei principali indicatori di finanza pubblica ed innescare il ciclo virtuoso che autoalimenta il risanamento

della finanza pubblica. Un modo per rispondere alla domanda e per uscire dalla genericità a cui costringe l'uso del termine «instabilità» è quello di domandarsi se esiste una relazione tra la quantità del debito pubblico e l'inflazione. Scrisse Bresciani-Turroni: «Anche se il disavanzo pubblico non si riflette sulla circolazione, essendo coperto mediante la emissione di buoni del tesoro e di buoni poliennali, esso è pur sempre un fattore latente di inflazione, perchè c'è sempre il pericolo che alla scadenza dei buoni questi debbano essere rimborsati». Si tratta dunque di comprendere quali siano le condizioni che da fattore latente possano trasformare in fattore effettivo lo *stock* del debito pubblico.

Un modo per rispondere alla domanda è quello di chiedersi se nel caso di un elevato *stock* del debito pubblico non possa essere più conveniente per il Governo tentare di provocare una immediata repentina inflazione onde ridurre drasticamente, per questa via, il valore reale del debito pubblico. Ma a parte le difficoltà a generare una tale immediata e repentina inflazione, che non sia anticipata anche da una parte dei risparmiatori, concordiamo con chi ritiene che in questi casi non possa essere data una risposta in generale, ma che invece la struttura delle scadenze dei titoli del debito pubblico sia il punto focale su cui richiamare l'attenzione prima di tentare la risposta. Infatti quanto più breve è la scadenza del debito, tanto più rapida è la scomparsa del vecchio debito e tanto più breve è la durata dell'effetto della riduzione del debito dovuto all'inflazione.

Si può dunque concludere che l'inflazione non è facile mezzo attraverso cui i Governi possono espropriare i detentori del debito pubblico, stante la concentrazione sulle brevi scadenze di larga parte dello *stock* del debito pubblico. In assenza tuttavia di una generale e complessiva politica del debito pubblico, sorge inquietante la domanda se il concentrarsi dell'azione delle nostre autorità di governo quasi esclusivamente sulla politica di allungamento delle scadenze dei titoli del debito pubblico non sia altro che la prima mossa assolutamente necessaria per rendere efficace quella seconda mossa tutta imperniata sulla impennata inflazionistica che ri-

durrebbe drasticamente il valore reale del debito interno.

Ciò considerato vi è dunque da osservare se non costituisca un pericoloso *boomerang* per l'economia ogni politica tesa a rendere sempre più permeabili i diversi segmenti dei mercati finanziari e a fare esclusivo conto sul sistema dei prezzi (nel nostro caso si tratta del tasso di interesse determinato dal divorzio fra Tesoro e Banca d'Italia) per regolamentare i mercati. Infatti, in presenza di un volume elevato di attività finanziarie, detenute dall'economia (non solo di titoli del debito pubblico) vi è da domandarsi se non valgano le preoccupazioni e i suggerimenti che John Richard Hicks, anch'egli premio Nobel per l'economia, ha espresso per i sistemi monetari in genere. E cioè (sono parole di *lord Hicks*): «un sistema monetario — un sistema monetario sofisticato, con molta fluidità — è intrinsecamente instabile, per funzionare ha bisogno dell'introduzione di attriti. E vi saranno attriti dal punto di vista del meccanismo "a distanza" dei prezzi; meccanismo al quale non posso negare un ruolo — un grosso ruolo — da giocare. Da questo punto di vista gli attriti sono indesiderati, ma ne abbiamo inevitabilmente bisogno».

Una «inevitabile» politica del debito pubblico potrebbe dunque andare alla ricerca anche di questi «attriti», da affiancare al meccanismo dei prezzi; ovvero, potrebbe affiancare una gestione amministrativa e fiscale a quella di mercato per potersi definire una compiuta politica del debito pubblico.

Nelle autorevoli opinioni prima riportate si sostiene correttamente che nel caso di una economia aperta, come quella italiana, l'ammontare degli interessi passivi (e, dunque, il problema dell'onere del debito pubblico) deve essere visto anche in connessione al grado di apertura dei mercati finanziari.

Come ho già scritto, insieme a Giorgio Basevi, è comune osservare che la recente esperienza subita per effetto delle particolari combinazioni di politica fiscale espansiva e monetaria restrittiva attuata dagli Stati Uniti negli ultimi anni «e la teoria economica che su di essa è stata sviluppata, ci insegna-

no che anche in regime di cambi flessibili il vincolo estero pone limiti stringenti, pur se in forme diverse che in cambi fissi, all'operare delle politiche monetarie e fiscali. In economie fortemente integrate sul piano finanziario oltre che commerciale, il vincolo si esprime, qualunque sia il regime dei cambi, nella necessità di mantenere i tassi d'interesse reale interni allineati con quelli esteri, mentre questi restano in gran parte determinati nel loro livello dalla politica monetario-fiscale del paese con potere decisionale e peso economico più rilevanti». In questo contesto, e con riferimento ai temi del debito pubblico interno, appare dunque una singolare attitudine quella delle nostre autorità di governo, che porta a rinunciare alla ricerca di nuovi strumenti di politica economica per sganciare il tasso reale di rendimento sui capitali investiti all'interno da quello ottenibile sui mercati esteri. Invece «per la connessione con l'andamento dei disavanzi pubblici fortemente influenzato dai pagamenti per interessi passivi, ci pare che tale sganciamento sia tanto più urgente da raggiungere, quanto maggiore è lo *stock* di debito pubblico ereditato dal passato, il cui onere (in termini di interessi da pagare) è attualmente determinato soprattutto dai tassi di interesse reale vigenti sui mercati internazionali».

Tra l'altro, l'idea di regolamentare con lo strumento fiscale la facilità — non la libertà — con cui attraverso i movimenti dei capitali si ricompongono i portafogli in diverse valute e in titoli emessi da residenti di diversi paesi, non è nuova nella letteratura economica. Valga ancora una volta il suggerimento di James Tobin che, dopo avere premesso che «il problema oggi non è il regime dei cambi, se fisso o flessibile», sostiene che «il dibattito sul regime sfugge ed oscura il problema essenziale. Questo è dato dall'eccesso di mobilità internazionale dei capitali finanziari privati». Se questo è dunque il problema, vi sono due strade da percorrere. La prima è «quella verso una moneta comune, una politica monetaria e fiscale comune, una integrazione economica». Ma poichè questa strada, per quanto affascinante (sono sempre parole di Tobin) «non è chiaramente una opzione possibile in un futuro prevedibile»,

non rimane che la seconda strada verso «una più grande segmentazione finanziaria tra nazioni ed aree monetarie, che permetta ai Governi e alle banche centrali una maggiore autonomia nelle politiche, ritagliate in base alle loro istituzioni ed obiettivi specifici». È da questa analisi che Tobin trae spunto per la sua famosa proposta di «buttare sabbia nelle ruote dei mercati internazionali eccessivamente efficienti». Come è noto, nel pensiero di Tobin, questa «sabbia» è raffigurata da una imposta proporzionale sulla conversione di una moneta in altra moneta. Anche questa strada potrebbe dunque essere percorsa per minimizzare l'onere del debito pubblico e per dotare l'Italia di una organica e completa politica del debito pubblico, così come ho tentato di sostenere in sede di riforma della legislazione valutaria, ma — come è noto — senza alcun successo.

I guasti determinati dalle mancate politiche di bilancio, monetarie e del debito pubblico e del loro coordinamento non sembrano facilmente riparabili in un breve arco di tempo. In questa prospettiva l'indicazione che proviene da molte autorità di Governo, e dalle altre autorità monetarie, di assumere come obiettivo per i prossimi anni quello dell'azzeramento del fabbisogno al netto degli interessi passivi appare muoversi nella stessa logica del passato ed è inquietante per almeno tre ragioni. La prima attiene al fatto che detta grandezza (il fabbisogno pubblico al netto degli interessi passivi) è determinata anche da cause congiunturali e che dunque, se gli effetti di queste venissero ogni volta compensati da politiche discrezionali di segno opposto, non potrebbe che generarsi l'avvitamento dell'economia in una spirale deflazionistica con insopportabili costi sociali nel campo dell'occupazione.

La seconda ragione consiste nel fatto che con questa indicazione si ritiene implicitamente che possa essere continuamente rinviata la soluzione del problema distributivo dell'onere del debito pubblico. In altre parole, la spesa per interessi passivi potrebbe continuare ad essere finanziata in disavanzo e ciò consentirebbe di non affrontare il problema del trasferimento interno ed estero. Se si pensa che una volta, nei buoni ma-

nuali di scienza delle finanze, era la spesa in conto capitale che poteva essere finanziata in disavanzo per gli effetti positivi che questa avrebbe esercitato sul tasso di accumulazione del sistema economico, è da segnalare quale singolare inversione di pensiero sia stata compiuta negli ultimi anni: il finanziamento al *rentier* deve essere erogato in disavanzo, altro che eutanasia

del medesimo, come evocava John Maynard Keynes!

La terza ragione è di ordine istituzionale e riguarda l'eccesso di autonomia che in questo modo verrebbe riconosciuta alle autorità a fronte del grave vincolo, invece, che graverebbe esclusivamente sulle autorità di bilancio (tenute, in questo modo, al pareggio ad ogni costo).

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

(Segue CAVAZZUTI). Infatti, le prime sarebbero libere di determinare in larga misura i pagamenti per interessi passivi (fissando le modalità di finanziamento dei nuovi fabbisogni pubblici e quelle per il rinnovo dello *stock* esistente), senza più la pressione del compito di dover affrontare il tema dell'onere del debito pubblico (inteso come finanziamento degli interessi con imposte) e dunque libere di intervenire sulla formazione del reddito disponibile con l'uso di una spesa pubblica che non trova alcun controllo neppure da parte del Parlamento.

Si potrebbe dunque assistere alla singolare situazione in cui l'articolo 81 della Costituzione varrebbe, nei fatti, solo per il Parlamento e per i Ministri delle finanze e per quelli deputati alla spesa, mentre non varrebbe per il Ministro del tesoro per il quale, forse, detto articolo venne proposto ed approvato dai costituenti, cioè proprio per quella autorità di Governo che ha maggiormente contribuito alla formazione dei recenti fabbisogni pubblici.

Se l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione deve valere (ed è urgente che il Parlamento affronti con decisione e volontà di soluzione questo problema, cessando di essere complice con Tesoro e Banca d'Italia nell'azione di aumento dei fabbisogni annui), essa deve valere per tutte le autorità che hanno il potere di governare i flussi della spesa pubblica, compresi quelli per i pagamenti di interessi passivi, che costituiscono

la causa più importante di autoalimentazione del debito pubblico interno, insieme ad un disavanzo su cui le forze di maggioranza ed il Governo mostrano, in particolare, una elevata titubanza politica ad intervenire.

In conclusione, nella complessa vicenda del debito pubblico italiano degli ultimi anni, le decisioni dei detentori dei titoli del debito pubblico e le regole che dovrebbero guidare i mercati finanziari su cui si commerciano anche questi titoli, si sono intrecciate con le decisioni ed i comportamenti di almeno tre altri soggetti che, pur agendo con logiche assai differenti, sono risultati particolarmente attivi nella costruzione della «montagna» del debito pubblico: il Parlamento, con responsabilità assai diverse a seconda che trattasi di maggioranza o di opposizione, il Governo, le autorità monetarie. Infatti, mentre il Parlamento con le sue maggioranze ed il Governo hanno agito attivamente nella produzione di leggi che hanno comportato l'erogazione di servizi e di trasferimenti monetari che non hanno ricevuto adeguata copertura tributaria (né per effetto di appositi provvedimenti legislativi e nemmeno per spontanea crescita delle basi imponibili) e, così facendo, si sono posti nel caso di estrema comodità politica di colui che rinuncia all'azione di redistribuzione dei redditi che, invece, risulterebbe dal combinato effetto della spesa e del prelievo, le autorità monetarie hanno agito indipendentemente secondo una logica che, nei fatti, ha accre-

sciuto la ricchezza privata di un nutrito gruppo sociale (dai confini alquanto incerti) di *rentiers*, avendo offerto a questi la possibilità di ricevere rendimenti sulle proprie attività finanziarie in misura ben più elevata della crescita delle risorse reali. Questa attività delle autorità monetarie ha concorso a generare una spesa pubblica (quella per interessi passivi) a cui le maggioranze parlamentari e le altre autorità di Governo non hanno inteso trovare adeguata copertura tributaria. In altre parole, il Parlamento ed il Governo, percorrendo la via della legislazione di spesa senza adeguata copertura tributaria, hanno incontrato alla fine del percorso anche le autorità monetarie che, con responsabilità assai diverse, hanno seguito egualmente una via che ha portato alla erogazione di spesa pubblica senza copertura.

Se questi comportamenti dovessero prevalere anche in futuro, la progressiva crescita del debito pubblico diverrebbe anche un preoccupante segnale del tentativo delle maggioranze parlamentari, del Governo e delle altre autorità monetarie di far pagare alle generazioni future il prezzo della propria assoluta indipendenza da ogni tipo di vincolo e di accordo reciproco nella conduzione della politica delle entrate, della spesa pubblica, della politica monetaria e di quella del debito pubblico. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

VALENZA. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, nella discussione sul bilancio dello Stato e sul disegno di legge finanziaria di quest'anno un posto di rilievo — lo diceva prima di me il collega Valitutti — è stato occupato dai problemi della scuola e dell'università. Il merito non è certo del Governo, il quale da anni agisce in modo tale da rendere marginali nella sua politica le questioni dell'istruzione pubblica e della formazione culturale e professionale delle giovani generazioni. È stato invece il recente, imponente movimento degli studenti — un movimento senza precedenti per ampiezza, forza e responsabilità democratica

— a riproporre il problema scolastico e formativo come una grande questione nazionale.

La lotta unitaria degli studenti non poteva non avere riflessi nella battaglia parlamentare sul disegno di legge finanziaria e sul bilancio dello Stato, dando più forza all'azione di chi, come noi comunisti, si batte da sempre con coerenza e tenacia per il rinnovamento, la riforma e lo sviluppo della scuola pubblica, per un effettivo diritto allo studio. Nel clima nuovo che si è creato nel mondo della scuola e nel paese, la nostra battaglia ha già ottenuto, in Commissione bilancio e programmazione economica, risultati significativi: Governo e maggioranza sono stati indotti, infatti, a operare alcune positive correzioni al testo del disegno di legge finanziaria in materia di legislazione scolastica.

Gli studenti, con il loro movimento, hanno messo in discussione non soltanto questa o quella carenza delle strutture scolastiche (si sono mossi infatti anche dove queste carenze non c'erano), nè si sono fermati alla protesta contro l'aumento, che riteniamo indiscriminato ed arbitrario, delle tasse scolastiche ed universitarie; non hanno messo in discussione l'impianto generale di un sistema formativo, che risultava gravemente in arretrato rispetto alla nuova domanda di sapere e di formazione professionale di una società in trasformazione alla soglia degli anni 2000. I giovani avvertono, anche con angoscia, che la scuola così com'è non li aiuta ad inserirsi nel mondo del lavoro nè a governare consapevolmente i processi di cambiamento e le innovazioni indotte sia dalla rapida evoluzione della scienza e della tecnica, sia dalle trasformazioni sociali dei modi di vita e delle concezioni del mondo.

In effetti, la scuola italiana è invecchiata nonostante l'impegno ammirevole di non pochi insegnanti che si battono da anni per nuovi programmi e nuovi metodi e forme della didattica. Si pensi alla lunga, lunghissima attesa di una riforma della scuola secondaria superiore, che avrebbe dovuto far seguito all'introduzione della scuola media unica, avvenuta più di 20 anni addietro, nel 1963; si pensi alla mancata riforma, degli

ordinamenti universitari. Non è certo un caso che l'Italia sia fra i paesi europei quello che hanno il tempo più corto dell'obbligo scolastico e il più basso numero di laureati.

VALITUTTI. Non è vero.

VALENZA. Le strutture universitarie sono dimensionate per 300.000 studenti mentre gli iscritti superano il milione. La spesa per l'istruzione sul complesso della spesa pubblica statale risulta in costante regresso; negli ultimi 9 anni la percentuale è calata dall'11,5 per cento al 7,4 per cento. Facendo il calcolo anche sul prodotto interno lordo la spesa per l'istruzione, che nel 1983 era del 4,9 per cento, nel 1986 scenderà al 4,1 per cento.

A questo va aggiunto il fortissimo squilibrio fra spese correnti e spese di investimento per strutture e servizi scolastici. Il 93 per cento del bilancio della pubblica istruzione riguarda il personale (1 milione di addetti), il cui trattamento, peraltro, è inadeguato dal punto di vista economico e contrassegnato da un sostanziale blocco delle carriere. Siamo convinti che il fattore umano, specie nella scuola, è decisivo; difatti abbiamo apprezzato lo sblocco degli organici che era stato stabilito con la legge finanziaria dello scorso anno. Ebbene, se permangono carenze di strutture e non si incrementa l'offerta scolastica, si determinano situazioni di immobilismo e inproduttività del sistema che tendono fatalmente ad aggravarsi ad ogni taglio delle spese in conto capitale. Il solo contenimento è fattore di aggravamento della situazione: lo ha dimostrato, sul piano scientifico, il collega Cavazzuti nel suo intervento pronunciato appena pochi minuti fa.

È questa la critica di fondo che noi comunisti abbiamo formulato, e qui ribadiamo, alla parte della legge finanziaria che riguarda la scuola e l'università. Di qui la nostra battaglia nella Commissione pubblica istruzione e nella Commissione bilancio per far passare proposte formulate in puntuali emendamenti per destinare alla scuola e all'università le risorse finalizzate a migliorare l'efficienza del sistema e ad accrescerne la produttività.

Abbiamo perciò concentrato la nostra attenzione su tre obiettivi essenziali: l'edilizia scolastica; l'aggiornamento degli insegnanti; il piano quadriennale di sviluppo delle università. In materia di edilizia scolastica è stato ottenuto un successo importante. Dopo anni di mancato rifinanziamento della legge per l'edilizia scolastica, voce assente nelle ultime leggi finanziarie, il Governo ha presentato, prima, un emendamento all'articolo 3 che stanziava 100 miliardi all'anno per 3 anni e, poi, ci ha ripensato e lo ha ritirato, dopo una seconda riunione del Consiglio dei ministri, e ha presentato un nuovo testo che stanziava 200 miliardi, risultanti dall'incremento delle tasse scolastiche, per consentire ai comuni e alle provincie di attivare mutui per un complesso di 4.000 miliardi in tre anni.

Si viene, quindi, a correggere finalmente una politica errata costruita sull'idea stolta che il fabbisogno di strutture edilizie andava ad esaurirsi in rapporto al decremento demografico che, certo, è un dato reale ma che riguarda attualmente la fascia dell'obbligo, non certo la secondaria superiore che vede aumentare iscrizioni e frequenze, mentre bisogna anche prevedere il prolungamento dell'obbligo di un altro biennio, così come abbiamo votato al Senato.

Inoltre non c'è solo e non c'è tanto il problema della costruzione di nuovi edifici scolastici quanto piuttosto il problema dei completamenti, delle ristrutturazioni e dei recuperi, il problema delle manutenzioni straordinarie e ordinarie, i lavori per garantire l'agibilità e il rispetto delle norme di sicurezza. E questi problemi vanno affrontati e risolti con l'obiettivo prioritario di eliminare anzitutto i doppi ed i tripli turni.

Nella sola regione Campania — per fare un esempio — mancano 8.000 aule; a Napoli 22 scuole sono ancora occupate dai terremotati, 23 sono permanentemente inagibili, 63 hanno una agibilità cosiddetta fluttuante, ma anche a Milano la situazione non è tutta rosea, se è vero che il movimento di lotta degli studenti ha preso le mosse dalla carenza di aule del II liceo artistico.

Infine bisogna pur tener conto che esiste il sistema delle scuole materne statali da com-

pletare. Oggi si è al di sotto del 50 per cento nella realizzazione dei programmi, mentre nel bilancio della pubblica istruzione si erogano decine di miliardi alle scuole materne private non solo per il loro «mantenimento» — il che è giusto — ma anche addirittura per la loro «diffusione», il che è assurdo in una situazione in cui vi è carenza di strutture pubbliche, la cui realizzazione non viene finanziata.

Con la decisione di impiegare 200 miliardi per l'attivazione di mutui per 4.000 miliardi da parte degli enti locali, il Governo cambia finalmente quindi la sua posizione sulla questione dell'edilizia scolastica, chiudendo anche una polemica insensata con gli enti locali sui quali si è voluta scaricare ogni responsabilità politica ed ogni onere finanziario. E questo senza considerare le difficoltà della finanza locale, rinunciando così ad un programma nazionale di edilizia scolastica a carico della finanza statale.

Il risultato di questa nuova scelta governativa va considerato positivamente, ma solo a determinate condizioni.

La prima è che il Governo intervenga per assicurare alla Cassa depositi e prestiti una dotazione aggiuntiva per l'edilizia scolastica che deve coprire 1.330 miliardi all'anno per tre anni, il che comporta il raddoppio degli impegni per l'edilizia scolastica da parte della Cassa depositi e prestiti, che nel 1985 sono stati di 672 miliardi, pari al 9,5 per cento di tutti i mutui concessi.

La seconda condizione è che bisogna programmare, in collaborazione con le regioni e gli enti locali, le scelte da operare, definendo priorità ed evitando dispersioni e sprechi di risorse.

La terza condizione, in relazione al fatto che l'operazione mutui parte soltanto dal 1987 (è stato respinto un nostro emendamento inteso ad anticiparla al 1986), è che bisogna rendere i comuni e le province in grado di provvedere da subito anche ad interventi di emergenza per manutenzioni ordinarie, attrezzature e altri lavori non finanziabili attraverso la Cassa depositi e prestiti.

La nostra proposta è pertanto di reperire e di trasferire agli enti locali delle aree più critiche 300 miliardi per il 1986 e 150 miliardi per il 1987, da destinare ai finanziamenti

di programmi di intervento formulati dagli enti locali d'intesa con i provveditorati agli studi.

Il secondo obiettivo che ci siamo posti è quello dell'incremento delle risorse per l'aggiornamento degli insegnanti, finanziando un piano da gestire ad iniziativa dei consigli scolastici in collaborazione con gli IRRSAE (Istituti Regionali Ricerca Sperimentazione Aggiornamento Educativo) e con le università. A nome del Governo, il Ministro della pubblica istruzione ha accolto in Commissione bilancio la nostra proposta dichiarando la sua disponibilità per l'utilizzazione di 20 miliardi, da prelevare sul capitolo destinato alla riforma della scuola secondaria superiore, di modo che all'aggiornamento viene riservato un fondo che passa da 47 a 67 miliardi.

Dobbiamo invece lamentare il mancato accoglimento della proposta di finanziamento del piano quadriennale di sviluppo delle università. L'emendamento comunista propone 400 miliardi e 100 milioni per ciascun anno del triennio 1986-1988, così ripartiti: per i nuovi ordinamenti didattici ed i nuovi titoli universitari, compresi quelli di educazione fisica e sport, 24 miliardi; per il piano nazionale di edilizia universitaria, comprese le università non statali, 220 miliardi (mentre nel bilancio della Pubblica istruzione vengono riservati 210 miliardi — l'unica voce per l'edilizia — solo per le università private); per la valorizzazione dell'organizzazione dipartimentale, 1 miliardo; per nuovi corsi e atenei, 155 miliardi; per l'anagrafe nazionale della ricerca scientifica di base, 100 milioni. Senza questi stanziamenti essenziali — abbiamo sostenuto — non vi potrà essere né riforma, né sviluppo, né riequilibrio del sistema universitario italiano. Il piano quadriennale, previsto dalla legge 590 del 1982, rimarrà sulla carta, aggirandosi come un fantasma. Ed è proprio quanto è stato denunciato alla Conferenza nazionale dei rettori, nella sessione del 18 novembre, dedicata alla legge finanziaria che è al nostro esame. In particolare, la Conferenza esprime rammarico per il mancato rifinanziamento della legge n. 50 sull'edilizia universitaria, il quale impedisce anzitutto — dicono i rettori — di adeguare la situazione

edilizia alle mutate forme organizzative indotte dall'istituzione dei dipartimenti, senza parlare poi dei problemi angosciosi delle università sovraffollate, come ad esempio quella di Napoli. Desidero ricordare il caso dell'ateneo napoletano, malamente dimensionato per 40.000 studenti e che dovrebbe ospitarne oltre 100.000, per cui si fanno le lezioni nelle sale cinematografiche e si fa la fila per accedere alle biblioteche.

In effetti, lo stanziamento di 300 miliardi l'anno per l'edilizia universitaria, votato nel 1985, secondo i rettori basta solo alle opere necessarie per garantire le norme di sicurezza e l'osservanza delle disposizioni in materia di infortunistica. Ma c'è di più: da questa legge finanziaria l'università italiana viene penalizzata anche per un altro motivo, che è stato qui illustrato dal collega Valitutti nel suo intervento. E ciò accade perchè al preventivato maggior incremento del gettito delle tasse universitarie si fa corrispondere la soppressione dei trasferimenti di risorse dal bilancio della pubblica istruzione agli atenei per ben 219 miliardi 500 milioni, di cui 131 miliardi vengono erogati in meno sul capitolo che concerne il funzionamento delle università italiane, comprese le scelte di riequilibrio. Sicchè si viene a creare una situazione per cui quanto si dà all'università italiana con la mano destra si toglie poi con la sinistra. Di conseguenza le università non disporranno di alcuna risorsa aggiuntiva per affrontare i loro problemi.

Il risultato di questa operazione non può che tradursi in un ulteriore aggravamento dei problemi dell'università italiana, che ha bisogno invece di compiere un vero e proprio salto di qualità nella sua produzione scientifica e didattica, in rapporto alle esigenze di crescita culturale e di modernizzazione della società italiana.

Accenno, per ultimo, alla questione delle tasse scolastiche e universitarie, che tanta eco ha avuto nel mondo della scuola e nell'opinione pubblica. In Commissione bilancio abbiamo ribadito la nostra richiesta della sospensione di ogni aumento per il 1986, in modo che sia possibile approfondire il problema — che pure esiste — di un aggiornamento delle tasse scolastiche e universitarie, evitando però improvvisazioni e decisioni

arbitrarie. È necessaria una ricognizione attenta del problema, una definizione dei criteri oggettivi cui fare riferimento per le proposte di aumento, consultazioni di personalità e organismi responsabili e rappresentativi. Cito in proposito ancora la conferenza dei rettori del 18 novembre, che lamenta di non essere stata consultata «in una materia che più di ogni altra e per tanti versi riguarda l'esistenza e il funzionamento dell'università» (così si esprimono i rettori italiani).

In effetti, gli aumenti sono stati decisi d'autorità, quasi brutalmente, senza preparare le condizioni necessarie per un consenso che poteva venire solo dalla preventiva approvazione della legge sul diritto allo studio; da un netto miglioramento dell'offerta da parte del sistema formativo ad ogni livello; da un sistema di esoneri per merito non eccessivamente fiscale e restrittivo come quello che è tracciato all'articolo 3: per avere l'esonero per il primo anno bisogna riportare all'esame di maturità 60/60 ed avere poi una media, per gli esami universitari (da sostenere tutti secondo il piano di studio) di 28/30. Non so quale Leonardo da Vinci si aggirerà, in veste di studente, nelle università italiane.

VALITUTTI. Vi sono molti Leonardo da Vinci, ma purtroppo falsi.

VALENZA. Mi piace il suo ottimismo, onorevole collega.

E poi, va ricordata la carenza di servizi alla scuola e all'università, che vanno forniti in particolare dalle regioni e dagli enti locali: tutto questo contesto manca! Ecco la critica di metodo democratico che noi solleviamo, senza ancora entrare nel merito della dimensione degli aumenti.

D'altra parte è stato, a mio avviso, un errore di superficialità quello di stralciare il problema delle tasse scolastiche e universitarie dal problema dei costi più complessivi che una famiglia, anche a medio reddito, è chiamata a sostenere per il mantenimento di uno o più figli agli studi: i libri, il corredo didattico, i trasporti, l'alloggio e il vitto per i fuori sede. In più, per gli universitari, bisogna calcolare anche l'importo aggiuntivo dei contributi stabiliti da ciascun ateneo.

Infatti, chi si iscrive all'università deve pagare 100.000 lire di immatricolazione, 300.000 per frequentare il primo anno — sono 400.000 lire — e poi un importo analogo costituito dai contributi universitari. È il primo milione che salta, caro collega Valitutti. Certo, il ragionamento che lei fa, quello di indicarci il modello sovietico, non so se sia un discorso malizioso, certamente non regge, perchè quel modello di università vive in una società del pieno impiego, del lavoro per tutti. La nostra università vive in un'altra condizione: in una condizione di disoccupazione intellettuale di massa, per cui l'università è anche «parcheggio» per chi non trova lavoro a 18 anni ed è costretto a una fase di attesa. Inoltre la laurea viene vista anche come mezzo per affrontare con maggiori possibilità di successo la selezione sociale nei concorsi pubblici.

Queste sono delle varianti essenziali rispetto al sistema vigente in quei paesi dell'Est, senza voler dare, naturalmente, alcun giudizio di valore.

VALITUTTI. Questo tipo di ordinamento è spesso causa ed effetto.

VALENZA. L'università va rapportata alla società in cui vive e non a dei modelli astratti, nemmeno al modello americano che ha un impianto privatistico.

Riprendo il tema del metodo in materia di aumento delle tasse scolastiche e universitarie.

E il problema dei fuori corso, ad esempio, in che termini è stato affrontato? Certo non dobbiamo chiudere gli occhi di fronte ad un fenomeno che non possiamo considerare positivo, e in questo sono d'accordo con il collega Valitutti e con tutti coloro che sostengono che tale fenomeno, in un certo senso, va combattuto; ma come? Nei termini aberranti di una sanzione economica verso il singolo studente e la sua famiglia? Esso va affrontato, invece, con una nuova regolamentazione legislativa sulla condizione del fuori corso, in un quadro di riforma degli ordinamenti didattici, di riorganizzazione degli studi e di nuove normative differenziate per gli studenti lavoratori.

Si poteva, ad esempio, cominciare a sco-

raggiare il prolungamento dello stato di fuori corso con la decadenza anticipata degli esami sostenuti rispetto ai lunghi otto anni che consentono di rimanere fuori corso dando un solo esame. Ecco da dove bisognava cominciare, e non certo dalla coda, dalla punizione economica, perchè allora viene avanti legittimo il sospetto circa le vere intenzioni del Governo: cosa volete fare?

Intendete affrontare e risolvere la crisi dell'università italiana con lo sfollamento dei fuori corso, che tra l'altro non danno alcun fastidio? Non bisogna invece combattere il fenomeno con l'offerta di nuove opportunità di formazione culturale e di formazione professionale, anche attraverso la diversificazione dei titoli e l'introduzione del diploma di primo livello, rendendo così più produttivo il complesso del sistema universitario, in sintonia con i bisogni di una società in trasformazione?

Ecco il punto. Per questo è particolarmente odioso ed errato il modo in cui è stata affrontata la questione dei fuori corso, che è un segno del malessere dell'università italiana. Bisognava andare a fondo alle cause di questa situazione, affrontandone gli aspetti generali e quelli specifici e non colpendo all'impazzata con una operazione come l'aumento delle tasse scolastiche ed universitarie. Un'operazione che non nasce da una logica interna alla scuola e all'università, ma da una logica che va ritrovata nel proposito di allargare comunque la base impositiva in ogni direzione, raschiando tutti i possibili «fondi di barile» che esistono nella società italiana e nei vari settori di attività. Si è proceduto, dunque, senza valutare bene la delicatezza del settore che veniva investito, e per il quale non possono valere logiche di «autofinanziamento» del servizio a carico dell'utenza. La scuola e l'università non sono come il servizio radiotelevisivo pubblico, perchè in questo caso con le 100.000 lire all'anno pagate da 14 milioni di utenti si danno alla RAI circa 800 miliardi, mentre il resto del costo del servizio viene coperto dalla vendita di pubblicità commerciale. Nel caso della scuola non si possono fare questi paragoni, perchè la scuola in Italia costituisce un servizio ad alto costo e di preminente interesse generale per l'intera società natio-

nale. Per cui anche nella fascia superiore all'obbligo e universitaria l'apporto contributivo dell'utenza non può che rimanere marginale; basta tener presente che la spesa per l'istruzione universitaria e per la secondaria superiore supera i 9.000 miliardi, mentre si calcola che la tassazione proposta dalla maggioranza darà un gettito di circa 450 miliardi, ovvero il 5 per cento della spesa complessiva. Ebbene, con questo 5 per cento si pensa davvero di cambiare la situazione non dico dell'economia italiana, ma della scuola e dell'università italiana? Stando così le cose desta meraviglia il fatto che il Ministro della pubblica istruzione non abbia dimostrato la sensibilità necessaria per capire che il Governo si metteva su una strada sbagliata.

In questo comportamento del Ministro della pubblica istruzione si coglie un altro elemento negativo della situazione: il carattere pesantemente centralistico e burocratizzato dell'amministrazione scolastica non solo non è in grado di governare un sistema scolastico così ampliato, ma non è neppure in grado di ascoltare la società italiana, le sue esigenze, le sue istanze. In proposito ha detto bene l'onorevole Tesini, responsabile del settore scuola della Democrazia cristiana, quando ha affermato che «il problema dei problemi è il Ministero di Viale Trastevere»; il problema cioè di una gestione che crea inefficienza ed improduttività. Allora vorrei domandare agli uomini più avveduti della maggioranza se essi sono davvero convinti che valesse la pena di provocare tante reazioni nel mondo della scuola e tra l'opinione pubblica per strappare, ad ogni costo, al contribuente italiano 450 miliardi di lire. Si tratta di un'entrata davvero decisiva per le sorti dell'economia italiana? Vi aiuta a risolvere qualcosa di determinante ai fini del risanamento economico e dello sviluppo del paese e dello stesso sistema scolastico ed educativo? Onorevole rappresentante del Governo, siete ancora in tempo a rivedere le vostre scelte in materia di tasse scolastiche e universitarie in questa sede, dove si svolge il dibattito e si prenderanno le decisioni della nostra Assemblea. Qui potreste seguire la via intrapresa positivamente in materia di edilizia scolastica; siete partiti da una assoluta sottovalutazione del problema, direi dalla ignoranza del pro-

blema stesso, e siete arrivati ad una decisione che tutti noi, anche nell'opposizione, riteniamo positiva.

I ritocchi apportati, invece, alla originaria tabella E, relativa alle tasse scolastiche e universitarie, correggono solo alcune enormità, come la progressione esponenziale delle tasse per gli studenti fuori corso, stabilendo opportunamente un tetto massimo di due milioni; il calcolo retroattivo, sempre per i fuori corso, è stato abbandonato così come si è rinunciato alla centralizzazione nelle casse dello Stato dei maggiori introiti delle tasse scolastiche; si è anche opportunamente introdotta la decorrenza dall'anno scolastico 1986-87 degli aumenti delle tasse per la scuola secondaria superiore. Si tratta di ritocchi positivi, ma che non rendono ugualmente accettabile la nuova tabella che conserva, per le ragioni che ho detto, i caratteri dell'arbitrarietà e dell'iniquità, senza per questo essere risolutiva di alcun rilevante problema della scuola e dell'economia italiana.

PRESIDENTE. Senatore Valenza, lei già ha superato di circa 10 minuti il tempo previsto; glielo ricordo affinché si regoli.

VALENZA. La ringrazio, signor Presidente e avrei accettato un suo richiamo anche dieci minuti fa. Concludo il mio intervento.

Si prenda dunque un anno di tempo per una discussione seria e serena su questi problemi, nell'interesse della sculola italiana che ha bisogno di ricostruire una sua nuova immagine e una sua nuova credibilità. Ciò servirà in pari tempo, contro ogni arroganza del potere, a restituire prestigio e valore al metodo della democrazia e del libero confronto delle idee nel quale fermamente crediamo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Giangregorio. Ne ha facoltà.

GIANGREGORIO. Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, colleghi, non mi smentirò neanche questa volta perchè è mia abitudine effettuare interventi brevi, limitandomi a toccare argomenti che

riguardano la vita quotidiana del cittadino e del contribuente italiano.

Puntuale come una cambiale in scadenza, anche quest'anno la legge finanziaria è giunta al nostro esame. Da una prima rapida lettura si ha netta la sensazione che la sua formulazione è di tanta gravità da far temere, ancor più che negli anni passati, guasti gravi ed irreparabili ai bilanci di tutte le famiglie italiane ed in particolar modo a quelle dei lavoratori, dei pensionati, di tutti coloro che, anche se in maniera ridotta, producono reddito.

Ogni anno si afferma, con spavalda baldanza, che la spesa pubblica sarà contenuta, che le spese improduttive saranno eliminate, che le risorse ed i tributi che lo Stato pompa dalla parte più disciplinata del paese saranno destinati a più proficui impieghi. Ma, sistematicamente, ogni anno si verifica che tutto quello che viene raggranellato è dissipato in innumerevoli rivoli clientelari e nel sostegno a forme di assistenzialismo inefficiente e deleterio. Imperterriti e incuranti delle vitali esigenze della collettività, si continua a mantenere in vita istituti ed organismi che favoriscono, scandalosamente, solo alcune categorie di cittadini.

Valga ad esempio la tenace ostinazione con la quale si continua a mantenere e proteggere gli elenchi anagrafici in agricoltura, quando ognuno sa che in quegli elenchi sono rimasti pochissimi per il pauroso ed inarrestabile esodo dalle campagne di giovani e meno giovani, che hanno preferito emigrare fra i lavoratori dell'industria per una più soddisfacente prospettiva di lavoro.

Eppure, a quei lavoratori che risultavano iscritti in tali elenchi, intoccabili perchè a validità propogata, si continua generosamente ad elargire indennità di disoccupazione, assegni familiari e indennità di maternità, (quest'ultima nell'ordine di sette o otto milioni di lire per ogni figlio che viene partorito), anche se tali braccianti agricoli tutto fanno tranne che lavorare la terra, senza che nessuno dei Governi che si sono succeduti alla guida del paese si sia mai preoccupato di indagare, controllare e punire severamente in un settore dalle fauci orrendamente spalancate.

Neppure sul fenomeno dell'elargizione in-

discriminata di pensioni di invalidità a persone anche giovanissime, tanto da far annoverare il nostro paese tra quelli con il massimo indice di invalidi, a nessuno è mai venuta l'idea di indagare e stroncare il criminale disegno inteso a sperperare risorse nazionali, destinabili a ben altri usi.

Si continua irresponsabilmente a mantenere nei vari enti statali e parastatali, in quelli locali, nelle USL e in ogni altro organismo protetto da clientele partitiche, personale in esuberanza al quale, non sapendo quale incombenza affidare, viene regolarmente corrisposto lo stipendio, avendo cura di recapitarlo a domicilio.

Ma di tutto ciò lo Stato non si accorge, o finge di non accorgersi, e continua a presentare conti, bilanci ed altri marchineggi contabili per giustificare la pressione sul cittadino mediante sconsiderati aumenti di spese e di tariffe e riduzioni insensate di diritti ormai consolidati.

Il disegno di legge in esame ha provocato uno sconvolgimento dal quale gli italiani temono di non potersi agevolmente liberare. Ogni padre di famiglia, attraverso il suddetto disegno di legge, ha appreso dell'aumento delle tasse scolastiche e delle tariffe per il trasporto sui mezzi pubblici, del tetto agli aumenti retributivi nel pubblico impiego e del blocco al 1985 di tutte le indennità, sia per i lavoratori pubblici che privati, dell'aumento delle tariffe ferroviarie e dell'abolizione di riduzioni ed agevolazioni; dell'aumento delle tariffe e dei prezzi amministrati, anche oltre il tetto di inflazione programmato; dell'abolizione degli assegni familiari per il primo figlio e per i genitori a carico e della perdita di assegni familiari per gli altri figli, dovuta ai bassi livelli considerati; della riduzione delle somme corrisposte a titolo di integrazione salariale dei livelli di reddito lordo che danno diritto a riduzioni per le prestazioni socio-sanitarie; dell'ammontare dei *tickets* per le prestazioni farmaceutiche e di diagnostica strumentale e di laboratorio, nonchè del *ticket* istituito per le prestazioni specialistiche ed idrotermali; dell'aumento del contributo di malattia posto a carico dei lavoratori dipendenti; del contributo sociale di malattia posto soprattutto a carico dei pensionati, perchè non hanno attualmente il reddito

assoggettato a contribuzione obbligatoria di malattia, nonché a carico dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti.

Come ognuno può constatare, la stangata governativa avrà gravissime e dannose ripercussioni se il Parlamento prontamente non pone rimedio, modificando radicalmente il disegno di legge finanziaria. Il fatto grave è che il popolo italiano non sa spiegarsi la ragione dei tagli e dei sacrifici ai quali è chiamato, perchè sa che lo Stato ha le risorse necessarie, e le ha a sufficienza; altrimenti non sarebbero spiegabili gli episodi di corruzione, di peculato, di concussione, di ruberie, di evasioni fiscali e di tante altre diavolerie alle quali quotidianamente si assiste e che hanno tutte l'unico scopo di sottrarre migliaia di miliardi ai danni del contribuente italiano.

Compito della classe dirigente è quello di far comprendere al cittadino la necessità, la serietà e la verità della manovra tecnico-contabile che si pone in essere per far quadrare i conti dello Stato; se ciò non fa, come in effetti non ha mai fatto, significa che essa intende lasciare immutati tutti i privilegi di alcune categorie di cittadini. In tal caso la stangata della legge finanziaria può essere equiparata alla tassa sul macinato, tassa sul pane della povera gente, che Quintino Sella impose al popolo italiano. I propositi di tagli rigorosi, di economie fino all'osso, di abolizione di spese improduttive sono cosa vana se lo Stato non tiene fede agli impegni assunti; ma nelle condizioni in cui lo Stato italiano si trova, esso è allo sfascio e non può pertanto offrire alcuna credibilità ai suoi cittadini.

Uno Stato che seriamente assume i suoi impegni e dà prova di oculata e severa amministrazione della cosa pubblica troverebbe, da parte del popolo, la comprensione ai sacrifici che gli vengono imposti oggi perchè comprenderebbe che tali sacrifici potrebbero costituire vantaggi per il futuro. Ma da noi questo non è possibile perchè manca la volontà politica di fare e di fare bene, di non sfondare il tetto programmato del *deficit* pubblico e rispettare, una volta per tutte, gli impegni combattendo seriamente e in profondità l'inflazione che è la causa di tutti i nostri mali.

È necessario che i prezzi siano rigorosamente controllati e che non aumentino a piacimento di operatori senza scrupoli. Perchè uno Stato diventi credibile occorre che operi a fondo anche per debellare la disoccupazione, che è il problema dei problemi, rivedendo e controllando seriamente la cassa integrazione guadagni che, nella maggioranza dei casi, è fonte di illeciti perchè il cassa-integrato spessissimo si inserisce anche nel lavoro nero sottraendo così spazio all'imponente massa di giovani alla ricerca della prima occupazione. Della disoccupazione giovanile il Governo deve seriamente preoccuparsi perchè la mancanza di lavoro pone il giovane in una condizione di abulia e disperazione al solo pensiero che il diploma o la laurea, conseguita magari con anni di studio e di stenti, non gli facilita il compito di sentirsi cittadino di una nazione civile ma, al contrario, lo spinge alla rabbia e allo sconcerto che, inevitabilmente, conducono alla frustrazione, alla ribellione e financo alla droga e alla violenza.

La lotta alla disoccupazione e le favorevoli prospettive di nuovi posti di lavoro richiedono una politica di bilancio austera e severa che arresti un'inflazione galoppante, una marcia incontrollata dei prezzi, una scarsa competitività delle aziende che producono solo e unicamente rallentamento o arresto dello sviluppo. In Italia una simile soluzione è possibile perchè l'italiano è un buon risparmiatore e potrebbe efficacemente collaborare per lo sviluppo del suo paese. Purtroppo, il risparmio del lavoratore italiano non viene immesso negli investimenti che producono maggiore ricchezza e maggiore occupazione, ma viene rastrellato dallo Stato con i Bot e i Cct e poi distribuito in rivoli innumerevoli di spese improduttive e clientelari.

Questa fame di risparmio pubblico da parte dello Stato impedisce di ammodernare le aziende, di meglio ristrutturarle al fine di conquistare sempre più nuovi mercati e di creare nuovi posti di lavoro per i giovani privi di qualsiasi prospettiva per il futuro.

Questi giovani, nonostante la rabbia, la disperazione, la frustrazione e lo sfasciume generale, ben promettono quando si agitano per ottenere un più agevole accesso alla scuola ed uno studio più proficuo e più for-

mativo. E' segno che il loro senso di responsabilità è molto elevato ed il loro amore per le migliori fortune del nostro paese è molto sentito.

Tuttavia questi giovani non possono fare nessun affidamento sui loro governanti, perchè sono perfettamente consapevoli che essi nulla fanno e nulla faranno in termini di investimenti, di occupazione e di una reale giustizia distributiva della spesa.

Si impone pertanto, egregi colleghi, la necessità di modificare radicalmente la legge finanziaria e di porre tutti i cittadini dello Stato italiano nella condizione di usufruire delle agevolazioni da parte del Governo in eguale misura.

Fatta questa breve panoramica, la mia parte politica non può che assumere un atteggiamento oltremodo critico nei confronti di questa manovra economica, riservandosi tuttavia di decidere di volta in volta il suo voto su determinati articoli della legge finanziaria, ma dichiarando fin da ora di esprimere il suo dissenso sull'intero disegno di legge. *(Applausi dall'estrema destra).*

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

COVI. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi senatori, non credo che si debbano premettere considerazioni generali sulla situazione economica del paese e sullo stato della finanza pubblica. Si incorrerebbe nel rischio di ripetere cose già dette più e più volte, anche considerando l'arco di tempo non lungo della mia esperienza parlamentare, che mi vede impegnato per il terzo anno nella discussione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato.

Di anno in anno si assiste, con un senso quasi di impotenza, al permanere e all'aggravarsi dei mali profondi del nostro sistema, specie per quanto attiene alla finanza pubblica ed ai suoi scompensi di fondo, ma anche per quanto attiene alla crescita economica e allo sviluppo del paese, gravato ancora, malgrado i passi compiuti sulla via del rientro, da un ritmo inflattivo divaricato rispetto a quello che si constata negli altri paesi ad economia avanzata e che provoca un grave condizionamento sulla nostra eco-

nomia per il vincolo estero che su di essa incide in modo così negativo.

Di anno in anno il disavanzo si espande ed il debito pubblico aumenta a cifre sempre più vertiginose, e ciò malgrado l'attività economica abbia segnato indubbi miglioramenti rispetto al passato e le imprese abbiano migliorato la propria redditività, in taluni settori anche in termini di grande rilievo, grazie agli sforzi di rinnovamento tecnologico portati avanti con lungimiranza e grande impegno, grazie allo spirito di iniziativa e di inventiva del mondo produttivo italiano, grazie all'indiscussa capacità e volontà di lavoro del popolo italiano, che ha potuto riaffermarsi in un clima di minore conflittualità nell'ambito delle relazioni industriali.

Ci troviamo dunque in una situazione generale che ha in sé aspetti contraddittori, che presenta da un lato profili di efficienza non inferiori, in taluni settori dell'attività produttiva e degli scambi, a quelli che si possono constatare in altri paesi dell'Europa occidentale e del mondo occidentale in genere e d'altro lato sacche di inefficienza, di spreco, di impiego delle risorse non rispondente a criteri di razionalità, che caratterizzano prevalentemente l'attività statale e parastatale sotto il profilo istituzionale e burocratico, con gravi implicazioni sui costi dei servizi e sulla loro capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini.

Questo, in poche parole (per non ripetere — insisto — cose più volte dette e dette da tutti, quindi certamente nè originali e tanto meno peregrine), il quadro nel quale si inserisce la discussione dei documenti fondamentali del bilancio dello Stato a legislazione vigente e della legge finanziaria; documenti che sono certamente un punto di riferimento importante e rilevante, che possono costituire strumento di avvio di un'opera di risanamento in quanto essi siano in grado di esprimere l'indicazione di un'inversione di tendenza, ma che sono per altro poca cosa rispetto all'obiettivo di un risanamento effettivo e graduale della finanza dello Stato e della finanza pubblica in genere, che postula che si aggrediscano i nodi di fondo con una visione coerente con quell'obiettivo, attraverso la revisione delle norme vigenti generatrici di spese non controllabili in numerosi

settori, da quello previdenziale, certamente il più grave e forse anche il più difficile da risolvere, a quello sanitario, a quello della macchina burocratica statale per renderla più efficiente, a quello dei trasferimenti agli enti locali, alle imprese, alle famiglie: problemi tutti che impongono un impegno riformatore di grande mole e che certamente richiede tempi non brevi.

Da più parti è stato detto — l'ha detto con puntuale indicazione il senatore Ferrari-Aggradi nella sua pregevole ed impegnata relazione al disegno di legge finanziaria, mettendo in rilievo che la finanziaria può costituire un serio contributo se sarà accompagnata da altre misure che consentano di operare in profondità sulle cause degli squilibri — che i documenti al nostro esame costituiscono solo un tampone provvisorio, che deve essere accompagnato da provvedimenti paralleli. Ieri il senatore Riva, nel suo intervento, ha costruito su questa indicazione la tesi, già espressa in Commissione, che il ricorso all'esercizio provvisorio può rappresentare addirittura un fatto non negativo se può consentire uno spazio sufficiente per accompagnare il varo definitivo delle leggi finanziaria e di bilancio, con l'assunzione appunto dei provvedimenti paralleli idonei ad affrontare in modo più radicale alcune tematiche che sono state indicate come essenziali per aggredire in modo completo i problemi del disavanzo e del debito pubblico.

Ritengo anch'io che il ricorso all'esercizio provvisorio sia ormai un fatto ineludibile: i tempi sono quelli che sono e non è invero ipotizzabile che, conclusa presso il Senato la sessione di bilancio il 7 dicembre, la Camera dei deputati possa varare definitivamente i disegni di legge entro il 31 dicembre. I trentacinque giorni che il Regolamento assegna alla Camera per l'esame, la discussione e il voto eccedono il termine del 31 dicembre e non è pensabile — ed io credo giustamente — che ci si avvii ad un sottoutilizzo del termine rispetto a materia di tanto rilievo. Tuttavia, a me pare che la legge finanziaria non debba comunque subire ulteriori ritardi, al di là di quelli che i tempi regolamentari impongono, riducendo così al minimo il tempo dell'esercizio provvisorio, che decadrà non appena la legge fondamentale di bilan-

cio sarà definitivamente approvata con la relativa nota di variazione. E ciò anche perchè i provvedimenti collaterali che devono accompagnare la manovra economico-finanziaria, che attengono a materia complessa, sulla quale il confronto politico sarà di notevole rilievo, non possono essere varati in tempi brevi, data la loro rilevanza (si pensi solo alla materia previdenziale e sanitaria o alla finanza locale).

Dunque, procediamo con ordine e con l'impegno più puntuale al varo dei provvedimenti al nostro esame, senza drammatizzare il fatto dell'ormai certo ricorso all'esercizio provvisorio, ma senza peraltro ritardare, in funzione di questa evenienza, l'approvazione dei documenti legislativi al nostro esame, che hanno comunque un aspetto positivo che va segnalato, cioè quello di individuare il limite del ricorso al mercato in un importo, quanto alla cassa, che rappresenta una contrazione della percentuale sul prodotto interno lordo previsto per il 1986, rispetto a quello dell'esercizio in corso; si tratta di un limite che fino a questo momento ha retto, con la conferma che è venuta dai lavori svolti in Commissione bilancio degli importi fissati, quanto alla competenza dall'articolo 1 della legge finanziaria.

Non mi soffermerò sul punto dello spostamento della discussione e della votazione dell'articolo 1 al termine dell'esame e votazione del complesso normativo della legge finanziaria; nè intendo riprendere le battute polemiche che, sulla questione, sono venute dall'opposizione. Noi repubblicani rimaniamo fermi nel ritenere non solo che la previa votazione dei limiti del disavanzo e del ricorso al mercato sia opportuna, ma che questo risponda anche alla lettera e allo spirito dell'articolo 11 della legge sulla riforma della contabilità dello Stato, n. 468 del 1978, che vede in tale determinazione lo scopo essenziale della legge finanziaria volta, in funzione della politica economico-finanziaria che si intende perseguire, a modificare le previsioni di entrata e di spesa inerenti alla legislazione vigente.

E mi pare che in questo senso si indirizzavano quelle indicazioni venute da più parti, ed anche da parte nostra, nel dibattito che si è svolto in quest'Aula il 26-27 settembre

scorso, circa l'opportunità che il dibattito parlamentare si svolgesse in epoca anticipata proprio per individuare e fissare le linee di fondo della politica economico-finanziaria per l'anno successivo, con prefissazione dei limiti del disavanzo e del ricorso al mercato sulla base dei quali costruire, poi, da parte del Governo, i provvedimenti di bilancio e di legge finanziaria da presentare entro il 30 settembre.

Mi pare, anche, che in tal senso siano indirizzate le proposte che sono state avanzate alla Camera dei deputati da rappresentanti di vari Gruppi, compreso il nostro, e anche da rappresentanti della Sinistra indipendente, per individuare nuove norme di natura regolamentare volte ad assicurare, in sede parlamentare, una più efficiente, più rigorosa e più responsabile discussione e approvazione delle leggi di spesa. E infine, anche se in contrasto con la prassi degli anni scorsi, costituisce indubbiamente un fatto politico di rilievo, un annuncio efficace anche nei confronti dell'opinione pubblica di fronte alla gravità della situazione, quello di responsabilizzarci tutti, maggioranza e opposizione, rispetto ad un'opera di contenimento del *deficit* che nessuno può azzardarsi a non considerare come assolutamente necessaria.

Quod factum, infectum fieri neguit, e quindi non vale la pena di insistere su questo tema. Quello che conta, oggi, è che il risultato raggiunto in Commissione non sia travolto dai lavori dell'Aula e che il disavanzo e il ricorso al mercato siano contenuti nei limiti indicati dal Governo, trovando eventualmente all'interno delle risorse disponibili — ahimè scarse — quegli ulteriori aggiustamenti che si dovesse ritenere giusto introdurre, non percorrendo, tuttavia, strade facili, quale sarebbe quella che volesse reperire ulteriori risorse attraverso un'esaltazione delle previsioni di entrate tributarie, punto sul quale già in Commissione si è svolto un vivace dibattito. È stato osservato che la previsione di entrate tributarie, pur attestandosi su una previsione di aumento superiore al 9 per cento rispetto a quelle previste nell'assestamento del bilancio 1985, registra una sia pur lieve diminuzione pari circa allo 0,3 per cento del prodotto interno lordo previsto per

il 1986. Secondo la relazione di minoranza, dei senatori Calice e Andriani, dal 26,2 per cento del 1985 si va al 25,9 per cento del 1986, cioè una diminuzione sostanzialmente modesta.

Sul punto, però, mi pare che non possa non essere condiviso il rilievo contenuto nella relazione del presidente Ferrari-Aggradi, secondo il quale è da apprezzare la linea di condotta del Ministro delle finanze. Questi ha d'altronde spiegato come le stime non possono essere improntate ad un criterio di globalità, ma devono essere impostate sulla realistica analisi di ogni singolo tributo e che tale analisi, condotta con criteri di obiettività, porta alla previsione complessiva di circa 192 miliardi indicati nella tabella 1, mentre sarebbe esercizio da un lato facile, ma da altro lato per nulla significativo, un puro e semplice aggancio alle previsioni del prodotto interno lordo che è un dato lordo stimato soggetto a possibilità di scarti in relazione all'andamento dell'economia e dei conseguenti redditi.

Ha ricordato ancora il Ministro delle finanze che le entrate si incassano per circa un quarto del loro complessivo ammontare negli ultimi due mesi dell'anno e che su di esse incide particolarmente l'andamento economico del paese, che non può essere individuato in termini assolutamente certi nell'anno precedente. Nè è da dimenticare che il *deficit* di cassa e il conseguente ricorso al mercato si attesta non già a 110.000 miliardi, ma a 113.850 miliardi e che la differenza di 3.850 miliardi è da reperire. Pertanto, se dovesse in effetti determinarsi un maggior gettito rispetto alle previsioni, questo servirà a contenerlo in 110.000 miliardi senza necessariamente ricorrere a nuove imposte, che non potrebbero essere che imposte indirette che si riflettono sui costi e quindi di intrinseca potenzialità inflattiva, quando l'inflazione può già subire impulsi dal previsto, ancorchè necessario, aumento delle varie tariffe. Si tenga poi conto che la pressione tributaria ha già raggiunto limiti che non ammettono un ulteriore inasprimento — siamo in linea con la media dei livelli di pressione europea — e che il nostro problema resta semmai quello della evasione, che va combattuta non

a parole ma attraverso un affinamento dell'opera dell'amministrazione, ora che il provvedimento di equità fiscale varato definitivamente nei primi mesi dell'anno in corso comincia a dare i suoi primi frutti. Infatti l'autotassazione di maggio ha visto un rilevante aumento di gettito per l'IRPEF e per l'ILOR, mentre il gettito trimestrale di agosto per l'IVA ha subito un buon incremento.

Sul fronte tributario sono ritornate all'ordine del giorno le questioni relative alla tassazione dei titoli di Stato e all'imposta patrimoniale ordinaria, sull'introduzione della quale è stato pur presentato dall'opposizione comunista un ordine del giorno non accolto dal Governo e respinto dalla Commissione con motivazioni tuttavia differenziate da parte dei singoli Gruppi di maggioranza.

Su questo tema il Gruppo repubblicano conferma le posizioni già espresse nel dibattito del 26-27 settembre attraverso gli interventi del senatore Valiani e di chi vi parla: nessuna opposizione di principio sul tema della tassazione dei titoli di Stato, ma tuttavia sostanziale accordo sulle preoccupazioni del Ministro del tesoro circa l'inopportunità di introdurre una tassazione che avrebbe riflessi negativi sul collocamento dei titoli e che creerebbe notevoli complicazioni anche sui titoli già emessi in regime di esenzione totale per la determinazione delle cedole CCT che, come è noto, sono agganciate al rendimento dei BOT. D'altronde l'introduzione di una cedolare secca avrebbe nulli o scarsissimi effetti sull'onere statale, perchè il legame dei tassi al mercato imporrebbe di compensare il prelievo tributario con un aumento dei rendimenti. Meglio dunque per la finanza pubblica il perseguimento di una politica di progressivo contenimento dei tassi. Mentre una cedolare d'acconto avrebbe indubbiamente un effetto di disaffezione dall'investimento in un mercato nel quale oltre tutto sono stati di recente immessi nuovi strumenti di investimento, come i fondi mobiliari, che trovano quel gradimento imponente che di mese in mese constatiamo, dovuto proprio alla indifferenza del sottoscrittore rispetto ad una tassazione assai contenuta che colpisce il patrimonio del fondo con

un meccanismo indolore per il sottoscrittore stesso.

Quanto alla patrimoniale ordinaria, che si vorrebbe diretta a colpire il patrimonio sia immobiliare che mobiliare; a me pare che le spiegazioni fornite dal Ministro delle finanze siano talmente convincenti da non lasciare spazio ad ulteriori discussioni. Essa difficilmente potrebbe colpire la ricchezza mobiliare, salvo i titoli azionari che sono in gran parte nominativi, eccezion fatta per le azioni di risparmio al portatore, ma anche per i titoli azionari nominativi, con molte possibilità di elusione e di evasione, con sistemi abbastanza noti.

Quindi una imposta patrimoniale ordinaria, a bassa aliquota, come chiede l'opposizione comunista, che sostanzialmente si risolverebbe in una imposta che si paga con il reddito, finirebbe con il ricadere solo sui redditi cosiddetti «fondati», cioè sugli immobili e sulle imprese, già colpiti dall'ILOR, che è imposta che dà un gettito di tutto rispetto.

Infine vorrei soffermarmi sulla questione dell'autonomia impositiva degli enti locali. Il Partito repubblicano italiano non è contrario, in via di principio, a questa indicazione e devo ricordare che, negli anni passati, ha elaborato un progetto di legge in proposito, certamente conosciuto a chi si occupa particolarmente della materia. Ma occorre intendersi sul concetto di autonomia impositiva in quanto da parte nostra si ritiene che il potere di accertamento, qualunque sia il tipo di imposta o di cespite da assoggettare all'imposta che venisse individuato, deve permanere allo Stato, onde evitare la creazione di una burocrazia elefantiaca presso gli enti locali che finirebbe con il mangiare anche il gettito proveniente dai nuovi tributi.

A me pare che la strada più semplice sia di ritornare al concetto fondamentale della riforma del 1971-73 e cioè di attribuire il gettito dell'ILOR su case e terreni (e non su imprese) agli enti locali, trovando poi eventualmente elementi compensativi in sede nazionale; il grande concetto che ha presieduto la riforma del 1971-1973 con l'accentramento del prelievo tributario è stato anche quello

di pervenire ad un riequilibrio del paese sotto il profilo del gettito fiscale e far così fronte ad una redistribuzione verso le zone meno sviluppate.

Signor Presidente, colleghi, non mi soffermerò sui singoli aspetti del disegno di legge finanziaria, anche perchè su alcuni temi, in particolare quelli che attengono alle questioni di grande rilievo come la previdenza, la sanità e il lavoro, interverrà, per il nostro Gruppo, il senatore Rossi. Mi limito a rilevare che a me pare che in Commissione sia stato compiuto un buon lavoro, pur nella salvaguardia dell'impegno assunto di non sfondare la previsione del *deficit*, definendo interventi in alcuni settori produttivi, come quello dei mezzi di trasporto, e aumentando gli stanziamenti per la innovazione tecnologica e per la ricerca scientifica, rispondendo all'intento di sostenere, pur nella sconsolante limitatezza dei mezzi disponibili, alcuni settori di attività (soprattutto quelli della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica che hanno grande rilievo per lo sviluppo del paese).

Desidero aggiungere una parola sul punto delle contribuzioni del servizio sanitario nazionale, per affermare che il sistema del prelievo legato al reddito va affrontato per la delicatezza dei risvolti di ordine costituzionale che comporta. Non mi riferisco solamente, come si potrebbe pensare, ai lavoratori autonomi, ma a tutto il sistema di determinazione dei contributi, vuoi per i lavoratori dipendenti, vuoi per i lavoratori autonomi, vuoi per i cosiddetti non mutuati, ove il contributo è rapportato sostanzialmente ai redditi da patrimonio.

Il problema è identico per tutti, anche se non percepito dai lavoratori dipendenti, data la tenuità del prelievo a loro carico diretto, in quanto per una aliquota vicina al 90 per cento esso è corrisposto dal datore di lavoro. Si tratta infatti di una imposizione di sostanziale natura tributaria, informata al criterio di progressività; ma il prelievo ha una destinazione di scopo, cioè il pagamento di un servizio che è uguale per tutti, a prescindere dalla capacità contributiva di ciascuno.

Tale sistema non regge, anche sulla base delle previsioni della legge n. 883 del 1978,

istitutiva del servizio sanitario nazionale. Credo che si debba rivedere *funditus* la materia, stabilendo contributi uguali per ciascun cittadino in grado di corrisponderli e scaricando sullo Stato la spesa per chi non sia in grado di pagarla. Credo che un sistema del genere sarebbe vantaggioso sotto molti profili e per tutti i soggetti: per lo Stato, per le imprese (che probabilmente vedrebbero ridursi i loro costi), per i lavoratori dipendenti (che, in sede di contrattazione collettiva, potrebbero contrattare l'onere con le imprese medesime sgravate dei contributi di notevole rilievo che sono a loro carico), per i lavoratori autonomi: in sostanza, per ogni cittadino. Quest'ultimo sarebbe così consapevole di pagare il giusto corrispettivo della prestazione di un servizio ed il mugugno o la ribellione si concentrerebbero solo sulla sua qualità che, nella salvaguardia dei criteri informativi della riforma, certamente va adeguata, sia sotto il profilo istituzionale sia sotto il profilo dell'efficienza operativa, agli *standards* tipici di una società progredita. Ma non assisteremmo più alle proteste per disparità di trattamento e per gravosità dell'onere, che ancora agitano certe categorie (si vedano, in particolare, i liberi professionisti), malgrado gli indubbi miglioramenti che sono stati apportati al testo dell'articolo 31 con gli emendamenti proposti dalla maggioranza ed accolti dalla Commissione, eliminando quello che considero un vero e proprio errore cioè la previsione della ritenuta di acconto e riducendo, anche se in modo contenuto per restare nelle previsioni di gettito, le aliquote sia dei lavoratori autonomi che dei non mutuati e, per quanto riguarda il contributo di solidarietà per tutti i contribuenti.

Concludo, signor Presidente, onorevoli colleghi, richiamandomi a ciò che è avvenuto ieri davanti a Palazzo Madama, che è certamente motivo di meditazione di fronte a drammatiche situazioni esistenziali quali quelle prospettate dagli invalidi.

Tutti siamo coscienti che la «coperta» è estremamente stretta, ma il mio Gruppo ritiene che le istanze di una categoria che soffre di problemi tanto difficili e che implicano costi rilevanti per far fronte alle conse-

guenze delle infermità debbano trovare accoglimento.

Invitiamo pertanto Governo e maggioranza a risolvere il problema, fermo restando tuttavia che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, che il Governo si è prefisso con una manovra quantitativamente non indifferente (sono oltre 16 mila miliardi gli effetti di contenimento derivanti dal disegno di legge finanziaria), deve rimanere fermo.

Si tratta di trovare la compensazione della maggior spesa sempre all'interno della manovra e nell'ambito delle previsioni di disavanzo e di ricorso al mercato fissati dall'articolo 1. Poi si tratterà di perseguire tale obiettivo, senza incorrere in quegli sfondamenti, verificatisi purtroppo anche quest'anno.

Occorre un'opera che veda il Governo ed il Parlamento solidali, anche mercè l'attuazione di quelle riforme di ordine istituzionale e regolamentare che consentano un controllo più efficace della spesa pubblica e con l'adozione di strumenti parlamentari nuovi che contribuiscano, sotto il profilo tecnico, a rendere più effettiva l'osservanza della norma dell'articolo 81 della Costituzione.

Ma soprattutto occorre una volontà politica determinata, consapevole delle responsabilità che le incombono per un reale risanamento della situazione economica e finanziaria del nostro paese. (*Applausi dal centro-sinistra*).

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

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori del Governo, in materia di risanamento finanziario del settore pubblico, esaminando il testo del disegno di legge finanziaria, colpisce l'assenza di ogni iniziativa per garantire o per introdurre come novità il recupero della produttività della pubblica amministrazione.

È invalsa, a far data dal voto unanime del Senato del luglio 1980 sul rapporto Giannini, una sorta di assuefazione d'innanzi allo stato di degrado delle pubbliche amministrazioni; questa condizione perdura e il disegno di legge finanziaria sembra lo ribadisca.

Tutto questo induce al pessimismo più integrale. Lo stesso professor Giannini di recente, in una intervista, ha formulato una diagnosi impietosa: ha detto esplicitamente che è impossibile nutrire neppure un barlume di speranza e la prassi di Governo sembra dargli ragione. Essa pone in luce un'evoluzione continua dello stato della pubblica amministrazione. Nel frattempo gli studi e le elaborazioni si accumulano e si inseguono a vuoto sui temi delle riforme amministrative, mentre prosegue una politica dello spreco (ecco perchè il tema è inerente alla legge finanziaria) in termini di mancato adeguamento ai bisogni della società degli apparati pubblici. È stato scritto da Massimo Salvadori su «La Stampa» che il rischio per la democrazia è che il riformismo resti uno straccio da agitare nelle piazze e nei convegni di partito. Eppure quello della riforma amministrativa è un punto che dovrebbe trovare impegni concordanti per giungere ad affrontare il nodo centrale, dove si comprova una reale volontà innovatrice anzitutto del Governo. Infatti, se non su quello dell'uso nuovo e delle riforme strutturali degli apparati che si riconducono direttamente alle responsabilità immediate dell'Esecutivo, su quali altri terreni si può misurare la volontà innovatrice o riformistica dei Governi? Eppure su questo terreno non si avanza neppure di un pollice. Nel disegno di legge finanziaria non si riscontra neanche un'idea o un barlume di idea in questa direzione; solo i nostri emendamenti hanno proposto alcune soluzioni per riportare nell'ambito finanziario il problema delle disfunzioni amministrative, che consentono un vero e proprio saccheggio legale delle risorse pubbliche — è una definizione che non ritengo esagerata — e che si dovevano e si devono affrontare con adeguate riforme. Tante volte queste riforme sono state promesse e discusse, ma mai sono state avviate: è rimasto sulla carta il voto del Senato del luglio 1980 e questo basta a dimostrare come vi sia una storica, macroscopica inadempienza in questa materia.

Eppure, signor Presidente, noi comunisti non vogliamo più limitarci ad elevare una protesta, anche se la denuncia serve ed an-

anche questa volta corrisponde all'esigenza di chiarezza per additare con precisione le responsabilità politiche. Tuttavia abbiamo scelto una strada nuova, proprio perchè non soddisfatti di questa denuncia. Nella sede ristretta della discussione del disegno di legge finanziaria — che ha instaurato un meccanismo perverso di sommatoria di materie eterogenee e di aggravamento del modo di lavorare del Parlamento, che andrà rivisto nella sua impostazione perchè non è assolutamente rispondente all'ispirazione della legge di riforma del bilancio — noi proponiamo concretamente di uscire fuori dalla polemica sulle mancate riforme della pubblica amministrazione e avanziamo l'idea di partire dal grado di efficienza e di efficacia dei singoli apparati amministrativi con progetti-pilota legati ad obiettivi determinati in settori selezionati ed essenziali, come il fisco, il catasto, la previdenza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione, la protezione civile. Lo scopo ben preciso è quello di introdurre un fattore trainante per un processo riformatore che abbia già chiare dinanzi a sé le disfunzioni da superare, le inadeguatezze strutturali da liquidare e le esigenze nuove da far emergere per rinnovare le strutture organizzative pubbliche, per di più raggiungendo nello stesso tempo alcuni risultati urgenti e concreti.

A questa proposta si raccorda l'altra complementare, già accolta in Commissione, di un trasferimento dei trattamenti accessori per il personale nell'ambito dell'incremento della produttività singola o di settore. In sostanza si propone di introdurre un cambiamento sostanziale nella politica retributiva e, accanto a queste proposte, c'è quella dell'istituzione di un fondo per la produttività. Bene ha fatto il senatore Giugni a porre in risalto, insieme all'opportunità di evitare una reiezione del nostro emendamento in Commissione, l'incongruenza che sarebbe derivata da un voto contrario alla istituzione di questo fondo che corrisponde ad un impegno contratto dal Governo a conclusione dell'accordo recentissimo per i dipendenti pubblici.

In quella sede si è arrivati a questo per l'impulso unitario dei sindacati confederali e non per quello del Governo che non ha assunto alcuna iniziativa come non l'ha assunta nella legge finanziaria. Nè è venuto alcun accenno, dalle forze di maggioranza, per portare avanti un problema come questo della produttività, che sin dalle origini doveva appartenere ad un progetto di risanamento finanziario e amministrativo dello Stato.

Questo tema non poteva rinchiudersi tutto nella legge finanziaria ma alcune premesse e alcune urgenze dovevano essere affrontate in questa sede, e del resto questo abbiamo cercato di fare. Questo tema doveva in particolare interessare il Ministro del tesoro che conserva gelosamente nelle competenze del suo Ministero i compiti ispettivi e di controllo che riguardano la gestione del personale statale.

Eppure è fuori discussione che un posto di primo piano occupa, nell'analisi sui fattori negativi che incidono nell'economia italiana e nell'ambito della spesa pubblica, il problema dell'efficienza della pubblica amministrazione in una situazione, onorevoli colleghi, in cui, a fronte di una crescita della produttività nell'industria del 6,6 per cento nel biennio 1978-1980, si registra un incremento complessivo limitato al 3,1 per cento per tutti gli altri settori laddove, al divario, concorre certamente la diseconomia rappresentata dallo stato attuale dell'apparato amministrativo del nostro paese.

Questo avviene mentre l'amministrazione pubblica gestisce o trasferisce il 50 per cento delle risorse del paese con un aumento vertiginoso di questa mole di risorse, padroneggiata o gestita, in pochi decenni. Ma a questo aumento vertiginoso non ha seguito alcun cambiamento, salvo limitati e isolati enti; comunque non è cambiato niente di sostanziale nei modelli organizzativi e nelle procedure dei diversi settori pubblici; anzi, oggi l'amministrazione presenta un quadro allarmante, un'enorme sproporzione nell'uso delle risorse umane. Questa nostra amministrazione dedica il 60 per cento del tempo-lavoro per amministrare se stessa, solo il 14 per

cento a compiti di coordinamento e solo il 26 per cento nella fornitura di servizi o di atti rivolti ai cittadini, cioè ai destinatari dell'attività della pubblica amministrazione.

Queste risultanze sono parte dell'inchiesta del Fornez che tra l'altro ha accertato che, considerando i tempi non lavorativi, il costo aumenta del 75 per cento in più del tempo di presenza; in parole povere lo Stato, per erogare o incassare 1.000 lire, ne spende 700.

Sono dati che non hanno allarmato e non hanno prodotto alcuna conseguenza; eppure questa inchiesta è stata commissionata dal Governo. È nota altresì la relazione sul problema della misurazione della produttività (aprile 1980), un lavoro egregio di una Commissione istituita dal Governo su impulso dell'allora ministro Giannini. E oggi in base a questi studi si può affermare che l'aumento dell'1 per cento in termini di produttività della pubblica amministrazione porterebbe ad un risparmio di 3.600 miliardi.

L'onorevole Martelli ha aggiunto che questa cifra corrisponde a metà del valore di recupero della legge finanziaria, nel corso di un'intervista concessa di recente al «Corriere della sera». Ma allora, se questo è il nodo o uno dei nodi da affrontare, perchè non una parola si è spesa nel lungo testo presentato al Parlamento per accennare ad un'inversione di tendenza? Cosa ostacola, se le consapevolezza sono così ampie, l'avvio di una politica di impulso in questa direzione?

Il fatto principale è che le divisioni nel Governo e nella maggioranza a mio giudizio sono tali da spingere ad accordi al minimo nella coalizione, cioè a convergenze di basso profilo che tralasciano le innovazioni più significative, che poi sono quelle che veramente possono risanare la macchina dello Stato e la spesa pubblica.

Niente è stato fatto in questi anni, se non timidi tentativi, per qualificare gli uffici di organizzazione e metodo nei diversi Ministeri, per riordinare la contabilità per centri di costo e di responsabilità, per risultati, per riscontri produttivi, che sono le basi essenziali per passare alla realizzazione di una politica del personale ancorata allo sviluppo della produttività.

Noi abbiamo avanzato proposte significative, ma non si è sviluppato un dibattito adeguato su di esse, pur nell'occasione limitata della finanziaria, che tuttavia ci offre il destro per procedere a cambiamenti ed è un'occasione per le forze di progresso. Infatti è vero per tutti che l'inefficienza della pubblica amministrazione è un bastone fra le ruote per tutti i movimenti della società, e questo dovrebbe essere ancora più vero per coloro che vogliono progredire, che vogliono riformare la società stessa. Manca la volontà politica di affrontare questi aspetti essenziali.

La legge finanziaria, a mio giudizio, è lo specchio di quanto perdurante sia l'incuria e l'inadempienza che emerge su questi temi. Non si vuole riconoscere di fatto che spesso l'eccesso di spesa è il risultato di una disfunzione, di una irrazionale distribuzione di competenze, di una duplicazione dei compiti, di procedure ripetitive o inutili.

La prova di una impostazione di fondo che noi consideriamo errata è l'articolo 5 della legge finanziaria. Qui si ricorre al sistema dei tetti, corrispondenti al tasso di inflazione programmata. La cifra del 6 per cento è scarsamente credibile, ma quello che balza in evidenza è che si pone un limite alla contrattazione, ma si ribadisce il criterio del rigore a senso unico quando si ignora tutto ciò che deriva direttamente dalla legislazione in termini di incrementi dei trattamenti economici, per proposte che al 90 per cento provengono dal Governo, in termini di benefici settoriali, di avanzamenti di carriera, di indennità di settori, di trattamenti particolari.

Un esempio di ciò si è verificato di recente. Il Governo è stato costretto ad emanare un decreto-legge per interpretare un atto voluto, con la legge n. 312, proprio dallo stesso Governo e dalla maggioranza, cioè un articolo pericoloso che ^a poteva consentire, con interpretazioni distorte, un passaggio in massa al livello superiore in modo indiscriminato. Si tratta di una norma voluta dalla maggioranza nonostante la nostra ferma opposizione.

Occorre poi osservare che lo stesso articolo 5 della legge finanziaria si riferisce in modo

esplicito, per computarli nel tetto del 6 per cento, ad aumenti o incrementi che derivano da fonti extra-contrattuali. Questa è la prova che si è disattesa in pieno la legge quadro sul pubblico impiego, non si è coordinata la politica del personale e si è lasciata attuare una serie di leggi che hanno consentito una crescita abnorme, indiscriminata, irrazionale dei trattamenti economici: ha prevalso cioè la legislazione settoriale. Ma v'è di più: la stessa legge finanziaria non prevede alcun tetto per le categorie non regolate dagli accordi sindacali, ma disciplinate direttamente dalla legge e l'esempio che il tetto non esiste per le categorie regolate per legge è lo stanziamento previsto di 255 miliardi per i dirigenti statali, dove il tetto del 6 per cento non vale e dove la disciplina cui si riferisce questa previsione finanziaria è tale che, se passasse così come la propone il Governo, ossia con un'altra delega legislativa in bianco, si tradurrebbe in una «beneficiaria», senza alcuna rivalutazione o qualificazione, delle funzioni realmente dirigenziali.

Inoltre, nella legge finanziaria le previsioni di spesa contenute nelle tabelle allegate riguardano riordini, ristrutturazioni di singole amministrazioni e portano ad un onere complessivo di circa 1.200 miliardi. Noi proponiamo di bloccare questa spesa almeno per il 1986 e almeno per le amministrazioni centrali, per quelle più direttamente investite dalla riforma della Presidenza del Consiglio. Si ricaverebbe un risparmio idoneo a finanziare un fondo per la produttività dell'amministrazione. Su questa proposta vedremo la maggioranza alla prova. Essa non corrisponde solo ad una nostra precisa richiesta ma è stata avanzata anche dai sindacati confederali e si tratta inoltre di un impegno assunto su questo punto dal Governo in un recentissimo accordo sindacale. Il testo dell'accordo siglato è chiaro, l'ho qui con me, ci sono le firme dei Ministri; ma non basta firmare gli accordi: bisogna onorare la firma e il modo per fare ciò è cominciare dalla legge finanziaria, rovesciando impostazioni vecchie, conservatrici dell'esistente impalcatura, che spende più di quello che produce, affrontando tra l'altro il problema della partecipazio-

ne dei dipendenti pubblici, ora demotivati anche dalla consapevolezza che lavorare meglio e di più non comporta alcun beneficio né individuale né collettivo.

Proponiamo inoltre progetti finalizzati in alcuni settori determinati per risultati di produttività, e questo riguarda anche il problema fondamentale di intervenire con urgenza in settori nevralgici riguardo ai bisogni del paese. È stato accolto in Commissione un nostro emendamento, che trasferisce la disciplina dei trattamenti economici accessori per il personale statale nell'ambito della produttività singola o di gruppo; ma questa norma può bastare? Noi diciamo che essa può essere largamente distorta o applicata in modo perverso se non si cambia nel profondo, e questo è dimostrato dal fatto che le norme già esistenti sulla produttività non sono state applicate. Si tratta di prendere atto che occorre un cambiamento di politica dell'amministrazione, per passare dall'elargizione massificata del compenso per lavoro straordinario, che ora è il corrispettivo del lavoro ordinariamente dovuto, all'incentivazione per incremento della produttività; occorre che si sviluppi un'azione coordinata che utilizzi seriamente la strumentazione legislativa predisposta in questi ultimi anni (una strumentazione legislativa che esiste e che non è stata adoperata), l'articolo 27 della legge quadro per il coordinamento delle politiche del personale, l'istituzione dell'osservatorio del pubblico impiego del luglio 1984 per le rilevazioni sulla produttività, gli accordi sindacali che nei vari comparti sono stati stipulati e che contengono riferimenti precisi alla produttività. Si tratta di una normazione legislativa e contrattuale che non è stata sinora sorretta da un'opera fattiva e coerente da parte del Governo. Si aggiunga che nella polemica continua contro il settorialismo legislativo e la propensione parlamentare alle leggi, fattore di lievitazione incontrollata della spesa, si dimentica spesso che la fonte principale del malgoverno dell'amministrazione è il modo d'essere dell'amministrazione stessa, ma principalmente fa carico a responsabilità del Governo e dei suoi Ministri.

Le previsioni relative alle leggi settoriali di riordino contenute nella legge finanziaria stanno lì a dimostrare come si agisce in ordine sparso; gli studi e le elaborazioni già pronte, per passare alle decisioni, ormai ci sono; la relazione Piga, sull'organizzazione dei Ministeri, relazione che nel suo contenuto è accoglibile, salvo alcune precisazioni (anche in base agli orientamenti emersi nella Commissione Bozzi) che si muove attorno all'idea della delegificazione in materia di organizzazione della pubblica amministrazione, non può rimanere allo stato di una elaborazione astratta e inefficace; bisogna passare ai fatti, ma bisogna intanto essere coerenti e non pregiudicare, con atti legislativi errati o con vuoti legislativi non a caso procurati, quest'opera di rinnovamento; occorre prevedere un'organizzazione amministrativa che si possa sviluppare attorno al potere regolamentare del Governo, nell'ambito di una legge quadro che fissi i limiti e gli ambiti di questa potestà di autoregolamentazione; il fine è quello di assicurare l'elasticità dei modelli organizzativi finalizzati ai risultati e agli scopi da conseguire.

Questa problematica è contenuta nella riforma della Presidenza del Consiglio che disciplina i poteri regolamentari del Governo; in quella sede bisogna quindi affrontare prioritariamente l'uso del potere regolamentare nell'ambito della riserva relativa fissata dalla Costituzione.

Se vi fosse coerenza rispetto a questa problematica, occorrerebbe sospendere ogni spesa riguardante le leggi di riordino settoriale per singoli Ministeri. Così facendo si realizzerebbe un risparmio, rispetto alle previsioni della legge finanziaria, e si potrebbe finanziare, in parte, la produttività della pubblica amministrazione; inoltre questo recherebbe un sollievo immediato anche al ritardo che si è accumulato in molti settori dello Stato: pensiamo, per esempio, ai problemi del catasto, ai problemi del fisco, e così via.

Al contrario di tutto questo, la legge finanziaria è affollata di previsioni affastellate in tema di ordinamenti, senza un quadro di riferimento; si ripercorrono, cioè, vecchie strade e sono queste le strade che hanno portato al degrado e allo spreco nell'ambito dell'amministrazione, in termini di spesa pubblica e in termini di organizzazione. Si finge di ignorare quanto produca di negativo il settorialismo e il corporativismo.

Con questa legge finanziaria si perdura in questa direzione e si introducono iniquità che si evidenziano a tutto campo; si vuole colpire alcuni pezzi di socialità dello Stato, che convivono assieme all'impalcatura mantenuta o creata con decenni di governo per settori, dominata da logiche assistenziali e clientelari; per questo servirebbe ben altro che la legge finanziaria, per attuare cioè un'opera riformatrice che, lungi dal colpire le conquiste più avanzate, costruisca lo Stato sociale, veramente tale, che è quello disegnato dalla Costituzione, che non elargisce senza giustizia, certo, ma che trasforma la società, che pone i suoi valori alla base dei processi di sviluppo e che deve potersi giovare, in primo luogo, di una amministrazione rinnovata e plasmata di continuo, in relazione ai propri fini di governo, di giustizia e di rinnovamento sociale e civile. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione congiunta alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi oggi, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 16,30 e la seconda alle ore 21, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13,20*).

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