

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

371^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 27 NOVEMBRE 1985

(Notturna)

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,
indi del vice presidente SCEVAROLLI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI Pag. 3

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione congiunta:

«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)**:

ROSSI (PRI)	3
* PISTOLESE (MSI-DN)	8
* CASTIGLIONE (PSI)	14
* SCHIETROMA (PSDI)	20

**ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI
GIOVEDÌ 28 NOVEMBRE 1985** 25

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

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 21).
Si dia lettura del processo verbale.

URBANI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta notturna del giorno precedente.*

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

Congedi e missioni

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

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 Rossi. Ne ha facoltà.

ROSSI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il nostro Gruppo ritiene che il dibattito che nelle ultime settimane si è focalizzato intorno ai grandi problemi del bilancio pubblico, della legge finanziaria e della situazione economica complessiva del paese sia un dibattito utile che va proseguito e approfondito non tanto per le proposte o per le linee di intervento cui

esso ha dato occasione di emergere, che non sempre abbiamo condiviso e che non sempre abbiamo considerato efficaci, quanto perchè tale dibattito muove, con frequenza sempre maggiore, dalla considerazione che il nostro paese non può più assolutamente permettersi di mantenere una condizione di squilibrio economico e finanziario come quella in cui si trova da diversi anni e che in passato non veniva comunemente giudicata con sufficienti severità.

Oggi molte di quelle illusioni sono cadute, nessuno o quasi pensa più che si possa puntare ad un modello in cui coesistono alti tassi di inflazione e alti tassi di occupazione. Solo pochi pensano di poter mantenere o accrescere i livelli di spesa corrente che hanno devastato le opportunità di sviluppo e alimentato settori improduttivi, anche se poi, in pratica, troviamo sempre molte resistenze quando si tratta di contenere la dilatazione della spesa corrente, della spesa improduttiva. Altrettanto pochi sono coloro che sono convinti che la spesa sociale sia anche fonte di equità sociale.

Naturalmente dobbiamo aggiungere che il progressivo diffondersi di tali consapevolezza non è sufficiente. Nel caso contrario avremmo avuto probabilmente un disegno di legge finanziaria più coraggioso di quello che stiamo discutendo, ma soprattutto avremmo potuto dedicare maggiori energie ad un programma di risanamento che dimostrasse grande respiro e capacità di aggredire i nodi strutturali dello squilibrio ben al di là di ciò che può fare uno strumento importante, ma di rilevanza strategica pur sempre limitata, come la legge finanziaria.

Permangono invece, onorevoli colleghi, alcune convinzioni che noi giudichiamo inesatte e in qualche caso fuorvianti. La prima di tali convinzioni concerne il collegamento tra disavanzo pubblico e inflazione. Abbiamo ascoltato anche in quest'Aula, in questo dibattito, tesi secondo le quali tale collegamento sarebbe alquanto labile o addirittura

inesistente, essendo l'inflazione italiana derivante da fattori esterni o da fattori di tipo monetario, come la svalutazione della lira che ci costringe a pagare ancora più care le merci che importiamo. Ma il punto è che tale svalutazione è spesso un passaggio obbligato per consentire, viceversa, alle nostre merci di poter restare sui mercati internazionali, dai quali sarebbero allontanate a causa di una serie di fattori concomitanti, quasi tutti di carattere interno.

In tale serie di fattori nel corso degli anni noi abbiamo trovato molto spesso il costo del lavoro che è cresciuto a tassi superiori a quelli dell'inflazione — parlo del costo lavoro e non della dinamica salariale — anche a causa degli elevati oneri sociali che in parte finanziano una spesa corrente incontrollata. Poi troviamo le rigidità esistenti nei rapporti di lavoro che ostacolano spesso la ristrutturazione e quindi l'aumento della produttività delle imprese. Ma c'è soprattutto, più di ogni altra cosa, a parer nostro, il disavanzo pubblico che costringe lo Stato a prelievi massicci sul mercato finanziario, all'aumento della base monetaria, sottraendo risorse al settore produttivo e spingendo in alto il costo del denaro, con i riflessi immaginabili sui costi di produzione.

È per tutto ciò che siamo costretti di tanto in tanto — direi anzi troppo spesso — a svalutare la lira ed è per questo che consideriamo ovvio il legame fra le dimensioni del disavanzo pubblico e l'inflazione. Da ciò consegue anche che i periodici riallineamenti della nostra moneta all'interno dello SME sono destinati a rimanere tali fino a quando non si sarà intervenuti drasticamente sulla finanza pubblica. E dobbiamo rammentarci di questa situazione anche mentre discutiamo la legge finanziaria.

Un secondo punto del dibattito che mi pare opportuno toccare, onorevoli colleghi, riguarda i cosiddetti tagli alla spesa sociale.

Sotto questa dizione — che a me pare fin troppo generica — si riassume un complesso di spese che hanno raggiunto la ragguardevole cifra, secondo l'ultima relazione sulla situazione economica e finanziaria del paese, di oltre 160.000 miliardi di lire, che corrispondono all'incirca al 26 per cento del pro-

dotto interno lordo. La disaggregazione di questa cifra ci dà dati estremamente interessanti, sui quali dovremmo riflettere anche per capire meglio il problema di cui stiamo discutendo: a fronte di una spesa sociale nel 1984 che ha toccato quasi 160.000 miliardi abbiamo 109.000 miliardi di spesa per la previdenza, 34.000 miliardi — che sono sottostimati perchè a consuntivo sono saliti a 37.000 miliardi — per la sanità e oltre 13.000 miliardi per l'assistenza.

Non credo si possa dire che una spesa di questa portata, cioè il 26 per cento del prodotto interno lordo, non sia un fatto rilevante che non deve meritare la nostra considerazione, che non deve essere affrontato nel dibattito, quanto meno per verificare se spendiamo sempre bene e se, a fronte delle somme notevoli che vengono destinate a questi settori, abbiamo prestazioni e servizi adeguati.

Quando la disoccupazione si avvia ad un tasso del 12 per cento e quando essa colpisce in modo così violento le fasce giovanili e le zone più deboli del paese, come il Sud, è difficile sostenere un simile livello di spesa sociale. Una dizione che — ripeto — mi pare oltretutto inadeguata, perchè non rende affatto conto degli sprechi e della mancanza di equità che si annida in questa massa ingente di spesa.

Le tre voci principali di cui si compone questa spesa sono la previdenza, la sanità e l'assistenza. In esse abbiamo impegnato una relevantissima quantità di risorse. Se, per caso — come dovremmo fare — volessimo dedicarci con eguale impegno ad altri comparti, come l'edilizia abitativa o il sostegno dei redditi familiari o un'adeguata indennità di disoccupazione, oggi assolutamente ridicola, ai lavoratori disoccupati, avremmo veramente davanti a noi una prospettiva di tipo sudamericano e dovremmo abbandonare ogni speranza di rimettere in moto lo sviluppo. Da qui nasce — secondo noi — l'esigenza di rivedere e di riqualificare la spesa sociale se vogliamo conciliare le esigenze della politica di sviluppo dell'occupazione con le altrettanto legittime esigenze di tutela della popolazione e sul piano previdenziale e su quello sanitario e, per i più poveri, su quello

assistenziale. La previdenza assorbe da sola oltre il 18 per cento del prodotto interno lordo: la più alta percentuale in Europa. Si tratta di una percentuale che nessun paese industrializzato raggiunge.

La spesa sanitaria è rilevante nella parte pubblica, ma ad essa si aggiungono le spese che i cittadini a vario titolo — ma soprattutto a causa dell'insoddisfacente livello di funzionamento dell'assistenza pubblica — sopportano in proprio: anche in questo settore il nostro paese si colloca ad un livello medio-alto nella fascia dei paesi europei.

Infine, la spesa per l'assistenza è anch'essa giunta a livelli notevoli, soprattutto se si calcola che di assistenza ne viene fatta in molti modi occulti e contabilizzata sotto voci diverse.

Ebbene, a fronte di tale situazione — questo è il dato di cui dobbiamo discutere con obiettività, senza forzature e senza deformazioni — la legge finanziaria che stiamo discutendo opera un taglio nelle tre voci principali a cui ho accennato — previdenza, assistenza e sanità — di alcune migliaia di miliardi. Tale taglio non va oltre i 6.000 miliardi, mentre altri 4.000-5.000 miliardi sono ricavati dall'aumento dei contributi a carico di diverse categorie. A noi pare che definire un taglio di circa il 3-3,5 per cento della spesa sociale come un taglio che smantella lo Stato sociale sia, quanto meno, una esagerazione. Non è così nè dal punto di vista della quantità e neanche, vorrei aggiungere, dal punto di vista della qualità, perchè non ci sono modifiche nei meccanismi di spesa sociale di portata tale da incidere e da stravolgere i meccanismi in atto. Per questo tale definizione ci sembra forzata.

Si è discusso molto di fasce sociali: è stato uno dei temi che ha impegnato di più, un tema sul quale io credo torneremo di nuovo presto. Non so se la soluzione adottata con la legge finanziaria, quella della tabella G allegata all'articolo 27, sia la soluzione migliore: certamente non è la soluzione ideale. Vorremmo precisare che è opportuno parlare di fascia sociale e non, al plurale, di fasce sociali; si deve stabilire che la fascia è una e che i parametri che vengono indicati dalla tabella G, adeguati o non adeguati, giusti o meno

giusti, si rapportano a parametri che vengono misurati secondo il numero dei componenti del singolo nucleo familiare, ma che sempre stanno ad indicare una fascia sociale di reddito. Pensare a più fasce, secondo noi, diventa pericoloso e in qualche misura potrebbe anche far nascere molte riserve dal punto di vista della legittimità costituzionale. Quello che è certo è che un paese che voglia mantenere certe agevolazioni, non far pagare a determinate categorie di cittadini *tickets* o altri tipi di prestazioni, che pagano normalmente gli altri cittadini, deve avere dei precisi punti di riferimento, deve darsi criteri e parametri. Si potrà discutere su quelli che vengono indicati dalla tabella G, richiamata all'articolo 27, ma non c'è dubbio che dei parametri di riferimento vadano fissati, anche per mettere un po' di ordine nella situazione alquanto caotica esistente attualmente, nella quale valgono parametri di un certo livello per i *tickets*, di altro livello per certe prestazioni economiche, di altro livello ancora per altri tipi di assistenza e via di questo passo, per cui la confusione regna assoluta.

Un altro punto sul quale vorrei soffermarmi è quello che riguarda gli aumenti di contributi determinati dal disegno di legge finanziaria. Vi è una serie di aumenti contributivi sia per la previdenza che per la sanità, che riguardano un po' tutte le categorie, che interessano lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, che interessano le gestioni autonome — si veda il caso delle gestioni diverse dall'INPS, che sono sottoposte a un contributo di solidarietà — e, infine, che interessano altre categorie di lavoratori. Dal complesso di questi aumenti risulta una cifra che si colloca tra i 4.000 e i 5.000 miliardi. Quando andiamo ad analizzare il disavanzo della spesa previdenziale, che il Ministro del lavoro ha indicato per il 1986 in 32.000 miliardi per la previdenza...

TORRI. Ed anche per l'assistenza.

ROSSI. Certo, per la previdenza e l'assistenza. Il disavanzo per il settore della sanità, rispetto alla spesa tendenziale — detratti i contributi che abbiamo mediamente riscos-

so negli ultimi anni — colloca il disavanzo intorno ai 10.000-12.000 miliardi. E con una manovra che interessa molte categorie — e ne abbiamo viste anche in questi giorni le manifestazioni qui, davanti al Senato — noi raccogliamo in tutto 4.000-5.000 miliardi, mentre il fabbisogno dell'INPS, ripeto, viene indicato in 32.000 miliardi, mentre il disavanzo fra contributi e spesa per la sanità supera i 10.000 miliardi. Credo che anche in questo settore della spesa sociale, anche in questo settore delle contribuzioni sia evidente che, attraverso il solo incremento dell'entrata, noi non risolviamo alcun problema, non avviamo alcun riequilibrio, e facciamo una manovra di portata estremamente limitata, che ha il respiro corto.

Voglio ricordare qui ai colleghi che, a fronte dei problemi della previdenza e della assistenza che hanno la dimensione che hanno — oltre il 50 per cento del disavanzo pubblico al netto degli interessi sul debito pubblico è dato da questo settore — se noi volessimo riequilibrare i conti della previdenza esclusivamente o prevalentemente attraverso l'aumento contributivo, dovremmo, come ci ricorda il rapporto di Bankitalia, più che raddoppiare i contributi a carico delle aziende e dei lavoratori. Per ripianare i disavanzi della previdenza e dell'assistenza dovremmo ricorrere ad un aumento contributivo tale che inciderebbe negativamente sull'andamento dei salari reali dei lavoratori e creerebbe difficoltà alle imprese a restare sul mercato. Dico questo, onorevoli colleghi, perchè non dobbiamo dimenticare mai le difficoltà delle nostre imprese, che non sono dovute all'andamento dei salari netti, ma sono dovute all'andamento del costo del lavoro che in Italia è cresciuto più che in altri paesi, è cresciuto più del tasso di inflazione programmato ed è l'elemento che ha creato le maggiori difficoltà alle nostre imprese a restare sul mercato. Da qui, anche, e non da una concezione ragionieristica o rigoristica astratta, nasce il discorso del contenimento della spesa sociale, della sua qualificazione, perchè, diversamente, noi continueremo a registrare grossi buchi nella gestione di questi fondi, andremo alla ricerca di soluzioni che sappiamo *a priori* che non sono soluzioni, come quella dell'aumento dei contributi,

creeremo difficoltà ai lavoratori e alle imprese. Dobbiamo avere il coraggio di affrontare il problema per il verso giusto: il problema del riordino della previdenza.

Ed è su questo terreno che noi vogliamo offrire un contributo indicando alcune delle linee sulle quali deve muoversi il discorso di una revisione della legge sulle pensioni e innanzitutto della normativa sull'integrazione. Se il disavanzo della previdenza e dell'assistenza ha raggiunto i livelli che ha raggiunto, credo che dobbiamo porci il problema di una revisione della legislazione e avviare un riequilibrio, nella impossibilità, appunto, come ricordavo, di risolvere questi problemi attraverso l'aumento delle contribuzioni.

Avviare un riequilibrio delle gestioni senza ricorrere ulteriormente all'aumento dei contributi e quindi all'aumento del costo del lavoro significa, secondo noi, affrontare un complesso di questioni nell'ambito della riforma delle pensioni che vanno dall'età pensionabile...

TORRI. Non con la legge finanziaria, però!

ROSSI. Ma non parliamo di legge finanziaria, collega Torri...

TORRI. Stiamo discutendo di quella, mi pare!

ROSSI. Io sto parlando delle leggi che, secondo noi, devono accompagnare la legge finanziaria.

TORRI. Su questo sono d'accordo, senatore Rossi, come lei sa.

ROSSI. Dico questo perchè la legge finanziaria ha i suoi limiti, perchè la legge finanziaria non risolve questi problemi: non fa fare passi indietro alla finanza pubblica, ma non ne fa fare neanche di così importanti e nuovi, come quelli che, secondo noi, sono necessari per affrontare questi problemi.

TORRI. È esatto: non può risolverli.

ROSSI. E, in questa ottica, noi poniamo il problema di una revisione urgente della legislazione pensionistica, una legislazione che

cerchi di contenere l'aumento impetuoso del numero dei pensionati che si è registrato in questi ultimi anni e che continueremo ad avere se non rivediamo i criteri in base ai quali matura il diritto alla pensione.

TORRI. Facendo uso del prepensionamento.

ROSSI. Noi non siamo favorevoli al prepensionamento generalizzato. Occorre che si affrontino le questioni della cassa integrazione guadagni — parlo della cassa speciale — che si affrontino le questioni dei fondi che presentano grandi disavanzi, come il Fondo pensioni lavoratori dipendenti e quello dei mezzadri e dei coltivatori diretti.

Vi sono evidentemente quattro o cinque nodi che occorre affrontare e desidero dire che i nodi veri riguardano la gestione dell'INPS. È vero che dobbiamo cercare di omogeneizzare alcune regole degli enti autonomi a quelle del sistema generale, ma è inutile che poniamo problemi alle gestioni che sono in equilibrio ed è inutile che andiamo a creare problemi che potrebbero diventare problemi stessi di esistenza e di autonomia di quelle gestioni, come si fa con alcune proposizioni venute fuori in queste settimane e in questi ultimi mesi. Facciamo, sì, l'omogeneizzazione di alcuni istituti fondamentali, ma, ad esempio, credo sarebbe sbagliato voler omogeneizzare l'età pensionabile di un magistrato rispetto a quella di un metalmeccanico. Sono ruoli e funzioni diverse che devono comportare anche età diverse entro le quali matura il diritto alla pensione.

Affrontiamo questi problemi nel rispetto delle autonomie gestionali, non con l'intento di voler stimolare e favorire soluzioni private, anche se non ci scandalizzano, ma cercando di dare risposte ai problemi degli equilibri finanziari anche attraverso una partecipazione maggiore degli interessati alla costituzione di fondi integrativi. Occorre avere una base fondamentale fissata dalla legislazione generale che deve valere per tutti, salvo il ricorso a forme integrative senza oneri, per lo Stato, per coloro che vogliono assicurarsi una pensione migliore nel momento in cui andranno in quiescenza.

Per i problemi della sanità, l'impegno che ci siamo dati in questa Aula, nel corso della discussione sul piano sanitario nazionale, rimane più che mai valido. Dobbiamo dare al settore tutti gli strumenti normativi ed operativi che in quella occasione abbiamo indicato: piano sanitario nazionale, riforme delle USL, legge triennale di finanziamento del settore, ristrutturazione ospedaliera, mobilità del personale, eliminazione di alcune prestazioni non essenziali dall'elenco di quelle che vengono fornite gratuitamente dal servizio, fatta eccezione, ovviamente, per i cittadini che sono in condizioni di effettivo bisogno.

Sono queste le ragioni che ci portano a dire che occorre accompagnare la legge finanziaria che stiamo discutendo con un complesso di interventi volti a contenere e a qualificare alcuni settori di spesa che più hanno contribuito alla crescita del disavanzo e alla dequalificazione della spesa pubblica in alcuni settori fondamentali come la sanità e la previdenza.

Onorevoli colleghi, queste proposte non rappresentano un attacco allo Stato sociale che non è nelle nostre intenzioni portare. Esse sono il frutto di una riflessione che viene oggi compiuta in tutti i paesi dell'Occidente industrializzato, compresi quelli che prima, e meglio di noi, hanno saputo realizzare lo Stato sociale e la diffusione del benessere. Un processo del genere si è sviluppato negli anni in cui è apparso ai Governi che il principale compito cui la mano pubblica doveva dedicarsi era appunto l'estensione di un certo tipo di garanzia e di assistenza, essendo la crescita del reddito e dell'occupazione assicurata da una serie di contingenze internazionali.

Tuttavia oggi una classe politica che si rispetti ha sempre il dovere di anticipare le grandi priorità sociali, le sfide che sono in grado di rimettere in discussione la stessa stabilità dei sistemi democratici. Sarebbe sconcertante se non riuscissimo a comprendere i lineamenti delle sfide che, sul piano economico e sociale, si profilano all'orizzonte. Sfide che, per nostra fortuna, non sono cruente e direttamente destabilizzanti come quella che abbiamo affrontato alcuni anni fa

della violenza terroristica sulla quale peraltro ci siamo impegnati al di là delle distinzioni di ruoli tra maggioranze e opposizioni, ed abbiamo vinto, anche perchè la società civile ha compreso tali sfide.

Le manifestazioni del movimento studentesco, cui si assegnano in genere caratteri di grande pragmaticità, istanze di soluzione dei problemi concreti, ne sono una prova evidente.

A nostro avviso, quei giovani chiedono alla classe dirigente, al Governo e al Parlamento di avere proprio il coraggio di scegliere, di resistere alle pressioni di questa o di quella singola corporazione. Ci chiedono una scuola che funzioni, non solo perchè essi sono dentro quella scuola, ma anche perchè si rendono conto che le opportunità di formazione sono il motore dello sviluppo e la garanzia di condizioni di eguaglianza.

Per troppi anni abbiamo retrocesso certe esigenze alla soddisfazione di segmenti di interesse e ciò ha pesantemente aggravato le nostre condizioni e ci obbliga ad uno sforzo straordinario per vincere la prima delle nuove sfide cui ho accennato, che è proprio quella dell'occupazione. Per questi motivi auspichiamo che la legge finanziaria sia approvata al più presto senza alterare i contenuti di fondo ed auspichiamo che ad eventuali modifiche che diminuiscano le entrate o i risparmi ne subentrino altre in modo da non aumentare il disavanzo complessivo previsto dall'articolo 1.

Fatto questo, è necessario porre mano con urgenza alla revisione di alcune leggi fondamentali di spesa nei settori che più hanno concorso e concorrono alla formazione del disavanzo, nella consapevolezza che, in assenza di tale revisione, il disavanzo di parte corrente è destinato ad aumentare ulteriormente e non già a diminuire, e, se ciò avvenisse, tutto diverrebbe ancora più difficile e più complicato. (*Applausi dal centro-sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

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

* **PISTOLESE.** Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la posizione del

Gruppo parlamentare del Movimento sociale italiano è stata già ampiamente illustrata in Commissione dal senatore Rastrelli e da me, ed in questa Aula attraverso gli interventi dei colleghi Mitrotti, Signorelli, Gradari, Giangregorio e Moltisanti nelle materie di rispettiva competenza.

Desidero precisare che nel mio intervento mi richiamerò in particolare alla mozione da noi presentata sui problemi dell'economia e al dibattito che si è svolto nell'Aula del Senato nei giorni 25 e 26 settembre ultimo scorso. In quella occasione abbiamo sottolineato la oggettiva gravità della situazione economica, le incertezze ed i rinvii che hanno caratterizzato la predisposizione della legge finanziaria per il 1986. Abbiamo anche denunciato la mancanza di ogni governo dell'economia, il cui presupposto è una severa programmazione poliennale con scelte di fondo per una politica di sviluppo rispondente alle esigenze dell'attuale fase post-industriale.

La legge finanziaria, a nostro giudizio, dovrebbe essere diretta al contenimento della spesa pubblica e improduttiva e diretta ad investimenti in grado di produrre ulteriori risorse ed occupazione nell'ambito di un moderno programma di sviluppo nazionale.

In quella occasione abbiamo, inoltre, segnalato la necessità di favorire una politica di nuove iniziative a tecnologia avanzata ed in particolare la necessità di allocare nuovi interventi, esclusivamente o prevalentemente, nel Mezzogiorno favorendo ogni processo strutturale in grado di rendere l'Italia protagonista negli scambi internazionali. Nel corso del dibattito sui problemi economici, invitavamo il Governo a predisporre provvedimenti idonei ad avviare il rientro del *deficit* della finanza pubblica attraverso la revisione dei meccanismi perversi di dissipazione delle risorse come ad esempio le unità sanitarie locali, gli enti locali e gli enti a partecipazione statale.

Chiedevamo un sistema di controllo specifico o generalizzato per debellare l'evasione fiscale ed invitavamo il Governo a dedicare risorse ed investimenti per l'ammodernamento della pubblica amministrazione e ad incentivare la riconversione delle aziende

private e a partecipazione statale al fine di ridurre il *deficit* della bilancia dei pagamenti.

Tutti questi obiettivi andavano secondo noi perseguiti attraverso una politica di programmazione economica diretta alla bonifica delle gestioni delle aziende erogatrici di pubblici servizi, alla ricognizione del fabbisogno del personale da parte della pubblica amministrazione e all'attuazione del principio perequativo delle pensioni pubbliche e private, con una adeguata riforma del sistema previdenziale e assistenziale, alla tutela dell'irrinunciabile principio dello Stato sociale e alla instaurazione di un rigido sistema di controllo sui centri periferici di spesa, affidando il compito e la responsabilità della vigilanza alla Corte dei Conti.

Abbiamo, altresì, sottolineato la necessità di nuove forme strutturali di governo dell'economia anche attraverso opportune riforme istituzionali.

Quindi nel dibattito che ha preceduto la presentazione della legge finanziaria abbiamo fornito al Governo precise e motivate indicazioni al fine di dimostrare che la nostra opposizione è diretta a una impostazione della politica economica da realizzarsi non solo con la legge finanziaria, ma anche con autonome disposizioni collaterali e comunque inerenti ad una unica e complessa manovra di carattere economico. Nulla di tutto questo è stato realizzato da parte del Governo, che mi pare un pò distratto e che ha presentato il disegno di legge in maniera del tutto inaccettabile, in una maniera che non risolve, nè tanto meno avvia a soluzione, i grossi problemi che sono sul tappeto.

La legge finanziaria, signor Ministro, è stata elaborata in un quadro politico particolarmente teso, è stata approvata dalla maggioranza attraverso i soliti compromessi che non hanno soddisfatto gli stessi componenti della coalizione ed è stata discussa in Commissione ed in Aula nella incertezza e tra i più ampi contrasti. Questa legge è oggi il banco di prova del Governo. Ci domandiamo se una nuova crisi si verificherà nel corso di questa discussione al Senato o alla Camera dei deputati o se si verificherà subito dopo.

Questo è il quadro politico nel quale stiamo discutendo. Ecco perchè il nostro Gruppo

aveva proposto di riportare la legge finanziaria alla impostazione originaria prevista dalla legge n. 468 e quindi di ridurla e di contenerla nei limiti strettamente essenziali, stralciando tutte quelle disposizioni che riguardano la finanza locale, la previdenza e la sanità, materie che formano oggetto di separati provvedimenti, rinviando all'esame di questi ultimi tutta la parte concernente tali materie che sono state inserite in maniera anomala in questo disegno di legge. Ne chiederemo lo stralcio e ci batteremo perchè l'opposizione del Movimento sociale su questa legge è ferma e decisa. Ci auguriamo che, nel corso della illustrazione degli emendamenti, riusciremo a ottenere quelle soddisfazioni che in Commissione non abbiamo avuto.

Il punto è questo: quando si predispone la legge finanziaria, si deve sapere in quale contesto deve essere inserita. E questo attualmente non avviene.

Viene ormai riconosciuto da tutte le parti politiche, anche nell'ambito della maggioranza, il degrado della nostra economia, che ha raggiunto limiti che non possono essere ulteriormente sopportati. Le critiche che da anni sottoponiamo all'attenzione del Parlamento trovano ormai riscontro ovunque tra i politici, i politologi e gli economisti. Esse riguardano — è bene ripeterlo, anche se lo diciamo da anni — il *deficit* imponente della bilancia dei pagamenti, l'incremento dell'inflazione che ha ripreso la sua crescita al di là dei limiti programmati, il disavanzo pubblico che ha determinato un abbassamento del tasso di crescita e di sviluppo del nostro settore produttivo, l'aumento delle tariffe, come dimostrano le bollette che vediamo arrivare e, ultimo avvenimento, la svalutazione monetaria. Tutto questo dimostra il fallimento di una politica economica, se politica economica c'è stata, dato che, in effetti, non vi è stato un reale governo dell'economia: si sono avuti provvedimenti disorganici, separati, senza un coordinamento generale, senza un indirizzo, nè una scelta di politica economica.

Il problema di fondo da tutti riconosciuto come causa determinante degli squilibri che si sono verificati è sempre — lo ripetiamo ancora — l'eccessivo onere della finanza

pubblica che ormai sfugge a ogni possibile controllo per le eccessive dispersioni nei vari centri periferici di spesa e per gli sperperi verificatisi in tutti i settori della pubblica amministrazione.

Sempre sul piano della critica all'incapacità, a nostro giudizio, del Governo di controllare la situazione economica, non posso non sottolineare il modo con il quale si è pervenuti al riallineamento della moneta. Mi riferisco al «venerdì nero», alle dichiarazioni dello stesso Presidente del Consiglio che ha ritenuto del tutto inaccettabili gli avvenimenti del 19 luglio scorso. Il dibattito sull'argomento è ancora aperto dinanzi alle Commissioni ed il rapporto presentato dal Ministro del tesoro e in questi giorni quello presentato dalla Corte dei conti lasciano aperte tutte le possibili valutazioni sulle responsabilità che devono essere accertate per il prestigio del nostro paese. Abbiamo presentato su questo argomento un disegno di legge per la nomina di una Commissione parlamentare di inchiesta e ci auguriamo che l'iter di questo provvedimento possa essere sollecitato.

Noi non siamo contrari alla politica dei redditi, signor Ministro. Ne ha parlato oggi ampiamente il senatore Donat Cattin con la sua *verve*, la sua vivacità. La politica dei redditi non è patrimonio del Partito repubblicano, ma appartiene al patrimonio di tutti coloro che approfondiscono queste materie. Ma, questo tipo di politica, oggi proposta e mai praticata, presuppone una programmazione che investa una politica di tutti i redditi, correlata ad una politica di tutti i prezzi, quelli controllati e quelli amministrati; una politica che si riferisca alla valutazione di tutti i costi e quindi dei processi produttivi, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti, la gestione degli enti, delle imprese pubbliche e a partecipazione statale.

Tutto questo non è possibile, a nostro avviso, per l'attuale sistema, dovendosi realizzare alcune condizioni che dovrebbero precedere una politica dei redditi.

Nel corso del dibattito sui problemi dell'economia ho richiamato alcune valutazioni di insigni economisti e studiosi, i quali precisano che le condizioni preliminari affinché si arrivi ad una politica dei redditi sono alme-

no due: un sistematico componimento dei divergenti interessi di tipo categoriale, di tipo territoriale e di tipo settoriale, sulla base di uno scopo comune e, in secondo luogo, l'esistenza di un organismo *super partes* autorevole, dotato di capacità decisionale e in grado di indurre tutti a realizzare la politica dei redditi. E dico «tutti»: amministrazioni pubbliche, centrali e locali, enti sociali di gestione, aziende pubbliche e private. Ma, allo stato dell'attuale legislazione, con l'astrattezza e l'attuazione dei centri decisionali previsti dall'articolo 1 del noto decreto n. 616, l'obbligo dello Stato a perseguire determinati obiettivi della programmazione economica nazionale, con il concorso delle regioni e degli enti locali e territoriali, ha reso impossibile ogni programmazione dello sviluppo, riducendo ogni grande problematica nazionale alle dispute, ai clientelismi locali, con enormi dispendi e scarse realizzazioni.

Viene obiettato che i tagli indicati nella legge finanziaria mirano a diminuire il *deficit* della finanza pubblica sottraendo al bilancio dello Stato oneri, che vengono trasferiti invece a carico del cittadino con aumento di contributi, di tariffe e di spese per l'assistenza sanitaria. È facile, ma è anche falso, dire che si sono volute evitare nuove pressioni fiscali. Se ciò può essere vero sotto il profilo tecnico, di nuove imposte, non è invece vero sotto il profilo para-fiscale, trattandosi di oneri che vengono imposti comunque a carico del cittadino; oneri che non sono ulteriormente sopportabili dalle famiglie perchè gravano in maniera pesante sui loro bilanci e che d'altra parte riducono veramente di ben poco il disavanzo pubblico, che rimane ugualmente elevato.

Siamo contrari ad ogni aumento della pressione fiscale, sia che esso ritocchi l'imposizione indiretta — che non può essere ulteriormente aggravata — sia che riguardi altre forme di imposizione, quale l'autonomia impositiva degli enti locali. Noi siamo decisamente contrari a tale nuova forma di imposizione. Non lo diciamo come parte politica, perchè è un fatto che ha dei precedenti.

Nel dibattito sull'economia, richiamai una precisa dichiarazione dell'allora ministro Giolitti — quindi prima del fascismo — il

quale si opponeva all'imposizione locale per due motivi: perchè questa forma di imposizione andrebbe ad incentivare soltanto — diceva — «le cosche e le clientele locali» (ritorneremmo quindi a tutto questo) «e danneggiava le città e i paesi più poveri rispetto a quelli più ricchi», aumentando così il divario esistente tra le varie regioni italiane. Insisteremo nel dichiararci contrari su questo punto quando verrà al nostro esame il disegno di legge sull'imposizione degli enti locali e insisteremo anche ad esprimere il nostro voto contrario all'introduzione dell'imposta patrimoniale.

Signor Ministro, in Commissione, preso soprattutto da un momento di irritazione, dopo aver sentito parlare a favore del disegno di legge che prevede l'imposta patrimoniale prima il Gruppo comunista che chiedeva e che insiste ancora su tale imposta, poi il senatore Donat Cattin e quindi un altro senatore democristiano, contrariamente alle mie abitudini sono stato costretto ad essere un po' più vivace del solito. Se è stato riconosciuto inelegante questo mio intervento, se ho dovuto in quell'occasione precisare il nostro pensiero con una certa vivacità — ripeto — contrariamente alle mie abitudini vi sono delle ragioni specifiche. Su questo argomento faremo battaglia e non mi riferisco solo a Pistolese, che è una modesta entità; tutto il nostro Gruppo sarà mobilitato per opporsi all'introduzione di un'imposta straordinaria sul patrimonio. Non è più possibile che tutto debba venir fuori dal cittadino e che non si pensi invece a ridurre lo sperpero di cui l'attuale regime gode insieme a tutti i benefici possibili.

Qualche considerazione sempre in tema di spesa pubblica — e mi dispiace che non sia presente il Ministro del tesoro — va fatta sulla tendenza a sostituire i rapporti di credito diretti con titoli negoziabili. Il fenomeno ha assunto in Italia un grande rilievo per l'accresciuta quota di credito domandata dal settore pubblico che si finanzia essenzialmente con emissione di titoli. Il mercato costringe il Tesoro a modificare di volta in volta le aste dei BOT e dei CCT. Si è arrivati alla annualizzazione delle rendite e all'allungamento delle scadenze; ma fino a quando — mi domando — il mercato potrà assorbire

questa massa di titoli e fino a quando potrà seguire le variazioni dei tassi di interesse? Fino a quando l'insufficienza del mercato costringerà il Tesoro all'allargamento della base monetaria?

Questi interrogativi confermano le legittime preoccupazioni dei risparmiatori, sempre più allarmati per le voci incontrollate di possibili tassazioni e di eventuali maggiori pericoli sui relativi rimborsi. È un problema gravissimo, signor Ministro, se è vero che la prima parte dell'anno risulta caratterizzata da un disavanzo pubblico superiore agli obiettivi programmati, da una sensibile crescita del disavanzo finanziato con base monetaria (cioè con la stampa di moneta che ha spinto la lira oltre gli obiettivi prefissati), dal ritorno alla preferenza del pubblico — come si sta verificando — per le attività più liquide e dal più frequente ricorso al mercato finanziario mobiliare che ha determinato in questi ultimi tempi una maggiore intensità del mercato borsistico (lo stiamo seguendo ogni giorno).

È la riprova questa che la gente comincia a fuggire dai titoli di Stato e mi pare che l'ultima asta ne abbia dato dei segni molto tangibili. Non sono pertanto questi i tagli che debbono essere effettuati, signor Ministro. Bisogna incidere — noi lo abbiamo sempre detto — sui meccanismi perversi e incontrollati dei vari centri periferici di spesa, degli enti locali, delle USL, delle partecipazioni statali, dei vari enti a capitale pubblico che assorbono ingenti risorse con continue ricapitalizzazioni.

Passando ora ad un esame molto rapido di alcuni aspetti del disegno di legge finanziaria che non accettiamo e sui quali in Commissione abbiamo presentato una serie di emendamenti che torneremo a presentare in Aula, dobbiamo dire che per quanto riguarda le tariffe elettriche, telefoniche e relative ai trasporti non è possibile consentire rivalutazioni indiscriminate senza che si proceda a controlli sulle gestioni. Il cittadino vuol sapere se questi enti che amministrano le tariffe pubbliche sono controllati per i costi e per l'efficienza dei servizi. Di qui la necessità di avviare e di ampliare le partecipazioni private, al fine di consentire quei controlli che lo Stato non è in grado di effettuare sui bilanci

e sulle gestioni. Certo, allargando la partecipazione al capitale privato, vi sarà un controllo da parte degli azionisti; in questo modo per lo meno si riuscirà ad ottenere un risultato.

Assurda è poi la riduzione degli assegni familiari — ne ha parlato già il senatore Donat Cattin con ampiezza di particolari — e la relativa tabella sui componenti della famiglia: è un altro colpo gravissimo ai bilanci familiari anche in relazione alle ampie disponibilità — questo è il colmo — del fondo degli assegni familiari, che ha disponibilità attive e invece viene distratto — il che a mio giudizio potrebbe addirittura costituire un reato per distrazione di fondi finalizzati — per essere utilizzato per scopi diversi.

Abbiamo proposto alcuni emendamenti su questo argomento, diretti a riportare il riferimento al reddito individuale non a quello familiare. Abbiamo fatto qualcosa di più in via subordinata: abbiamo proposto che il reddito familiare, se tale dovesse restare, venga ripartito in relazione al numero dei componenti della famiglia. Questo è un elemento di notevole importanza; non so perchè in Commissione questo nostro emendamento non sia stato accolto, ma lo ripresenteremo, essendo esso estremamente chiaro, perchè tende a tutelare le famiglie a monoreddito che meritano particolare tutela.

Così, per quanto riguarda anche gli aumenti del trattamento economico del personale delle amministrazioni dello Stato, abbiamo presentato emendamenti diretti a sopprimere il collegamento con le percentuali relative all'anno precedente, al quattro, al cinque, al sei per cento, come se si potesse programmare se tra tre anni il quattro per cento sarà sufficiente o meno. Avevamo richiesto di ridurlo ad un solo anno, lasciando per lo meno questa libertà di trattative.

Siamo contrari anche alle disposizioni che riguardano i divieti di procedere all'assunzione del personale: quel divieto che ogni anno viene inserito e che ogni anno poi viene derogato attraverso i provvedimenti che leggiamo sulla *Gazzetta Ufficiale*, per cui tutte le Amministrazioni chiedono sistematicamente di poter assumere a loro piacimento — *ad libitum* probabilmente — il personale.

Discutibile anche la disposizione che con-

sente assunzioni attraverso l'utilizzazione delle graduatorie approvate nei tre anni: questo è un altro punto molto grave, perchè si impedisce ai giovani di immettersi nella vita lavorativa, di partecipare ad un concorso, in quanto devono aspettare per tre anni ancora le eventuali assunzioni in base alla graduatoria. È un fatto discutibile: per carità, ha aspetti negativi e positivi, ma lo debbo segnalare per coscienza nei confronti dei giovani disoccupati.

La disposizione che consente agli enti di gestione per le partecipazioni statali di contrarre mutui con la BEI, la Banca europea per gli investimenti, a nostro giudizio deve essere integrata da una finalizzazione diretta a potenziare gli investimenti nel Mezzogiorno, perchè credo che rientri proprio — mi riservo di accertarlo — nelle funzioni della BEI di destinare i fondi alle zone depresse. Non si tratta, quindi, neanche di un regalo che viene fatto, ma di una finalizzazione istituzionalmente già prevista. La ripartizione poi di questi fondi ricavati dai mutui tra l'IRI, l'ENI e l'EFIM, ci lascia molte perplessità: abbiamo proposto la soppressione dell'EFIM, la sua incorporazione nell'IRI, per evitare queste duplicazioni di enti che comportano oneri, senza risultati di maggiore concretezza.

Inaccettabile è la semestralizzazione della perequazione automatica delle pensioni, così come è inaccettabile il contributo di solidarietà a carico delle gestioni sostitutive ed esonerative: anche questo è un grosso problema, signor Ministro. Dobbiamo imporre a carico di gestioni, che sono attive, che sono state amministrate intelligentemente, oneri per sopperire al *deficit* dell'INPS che è male amministrato e che, pertanto, induce a coprire *deficit* per importi che sono stati già innanzi richiamati.

A nostro giudizio questo contributo è una vera e propria espropriazione, una confisca — diceva giustamente il senatore Rastrelli — a carico di questi fondi autonomi che sono gestiti con intelligenza e con capacità.

Non mi soffermo sulla materia sanitaria, dato che altri colleghi ne hanno parlato ampiamente: certo, chiederemo lo stralcio di tutto il titolo che riguarda la sanità, perchè, in sostanza, rappresenta il riconoscimento

del fallimento della riforma sanitaria. Così l'aumento dei *tickets* delle specializzazioni, che viene a costituire una forma impositiva, che tutti ormai definiscono unanimemente una tassa sulla salute, costituisce la conferma di tale fallimento che era nato all'insegna dello *slogan* «assistenza gratuita per tutti» e che oggi è diventato «assistenza a pagamento per tutti». I tetti previsti per le varie esenzioni sono collegati a redditi eccessivamente bassi, per cui ben pochi potranno utilizzare il sistema sanitario, eccessivamente costoso per lo Stato e che nessun beneficio fornisce ai cittadini. Oltre il 50 per cento dei pensionati, che per età necessitano maggiormente di assistenza, resterebbero esclusi da ogni beneficio; ne avete avuto anche la riprova dalle manifestazioni di ieri e dell'altro ieri dei pensionati, dei ciechi di guerra, dei pensionati di guerra che giustamente protestano, e hanno il diritto di protestare, perchè sono i più bisognosi, rappresentano le fasce più povere. Ebbene, come diceva poco fa il collega Donat Cattin, questo provvedimento sarà chiamato la legge dei poveri, perchè colpisce per primi i poveri, invece di colpire diversamente.

Inaccettabili sono gli aumenti delle contribuzioni per i lavoratori autonomi, i professionisti, gli artigiani e i commercianti, che sono già stati duramente colpiti dalla legge Visentini del gennaio 1985, con adempimenti che sono stati posti a loro carico senza alcun vantaggio concreto. Ciò potremo verificarlo il prossimo anno, quando il Ministro ci fornirà i risultati di questo provvedimento in rapporto a tali categorie. Voglio riferirmi in particolare all'articolo che riguarda gli artigiani, in cui sono previsti quattro aumenti, uno dietro l'altro, uno per contributo malattie, uno per contributo a fondo perduto, uno per contributo capitarario... Prima di entrare nel merito di questo punto, su cui insisterò certamente, mi documenterò esattamente sugli importi che versa un artigiano, ma un artigiano vero, non quello che effettua servizio a domicilio, quello che effettua un'attività artigianale produttiva. Su questi punti insisteremo in maniera particolare.

Abbiamo più volte precisato che ogni attacco al cosiddetto Stato sociale è inaccetta-

bile da parte nostra: le conquiste conseguite per la tutela del cittadino sotto i vari profili, il diritto allo studio, il diritto al lavoro, il diritto al trattamento pensionistico, all'assistenza sanitaria, sono per noi irrinunciabili, pur nel riconoscimento delle opportune e adeguate revisioni che definiscano e sradichino abusi e benefici.

Mi si consentano ancora due brevissime considerazioni. La prima riguarda il problema del *deficit* agroalimentare, di cui ha parlato la collega Moltisanti, ma su cui voglio ancora insistere. Tutti sappiamo da che cosa esso derivi, l'ho detto in quest'Aula decine di volte: esso dipende dalle cooperative comuniste che hanno l'esclusiva dell'importazione della carne dai paesi dell'Est. È questo un punto su cui non si è mai intervenuti. Da dieci anni, signor Ministro, dico questo nella nostra Aula, e da dieci anni non si fa niente in proposito. Così il *deficit* agroalimentare continua a salire: dai 5.000-6.000 miliardi di dieci anni fa, oggi è arrivato a 10.000 miliardi. Qualche considerazione sulla politica dei trasporti; nel corso del dibattito sull'economia avevo sottolineato i risultati di uno studio della Confindustria, che aveva su questo argomento fornito dei dati precisi: quindici anni fa le ferrovie trasportavano il 17 per cento delle merci, mentre oggi ne trasportano solo il 9 per cento. C'è quindi un calo netto dei trasporti per ferrovia. Il trasporto su strada costituiva il 49 per cento, oggi ha raggiunto il 72 per cento del totale delle merci. Mi sembra evidente che, se le ferrovie non si adeguano, la loro quota di trasporto merci continuerà a decrescere, con danno sempre maggiore per il Mezzogiorno, che ha maggiori costi di trasporto per inviare le proprie merci nelle zone di mercato del centro Europa.

A proposito del Mezzogiorno, voglio aggiungere che gli stanziamenti per esso previsti sono insufficienti e inferiori a quanto previsto dal disegno di legge approvato dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati che parla di 120.000 miliardi in nove anni; viceversa abbiamo le somme di 8.000 miliardi il primo anno, 5.000 il secondo e 5.000 il terzo: sono questi i dati indicati nelle tabelle.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue PISTOLESE). Negli ultimi anni in questa zona del paese si è accelerato un mutamento sociale, anche se tanti aspetti negativi, purtroppo, danneggiano lo sviluppo e un mutamento sociale dei costumi, delle culture, dei comportamenti, soprattutto delle consapevolezze civili e politiche a cui non ha corrisposto nè una politica istituzionale nè una politica economica adeguata.

Lo sviluppo si è dimostrato squilibrato anche all'interno del Mezzogiorno, nelle stesse fasce meridionali, venendo a configurare quel tipo di struttura a «pelle di leopardo», per cui alcune zone sono favorite e altre, viceversa, restano ancora danneggiate.

Signor Ministro, noi confermiamo pertanto il nostro giudizio negativo sul disegno di legge finanziaria, riservandoci i necessari approfondimenti sulle disposizioni collaterali — quando arriveranno — che riguardano la finanza locale, la previdenza, la sanità, le modifiche all'IRPEF (sulla quale si dice che lei stia incontrando molte difficoltà: in televisione, questa sera, si parlava di alcuni contrasti per quanto riguarda l'IRPEF). Su questi argomenti e su queste proposte noi porteremo il nostro contributo e formuleremo le nostre valutazioni alternative.

Intanto, però, devo ripetere in chiusura che per incidere sulla finanza pubblica non sono sufficienti tagli occasionali, provvedimenti congiunturali o alchimie di ingegneria finanziaria: bisogna intervenire sui meccanismi che determinano il continuo ed incontrollabile incremento della spesa pubblica; contenere quella che viene definita la «spesa storica» degli enti locali (che vediamo continuamente essere incrementata); disporre controlli da sottrarre al CORECO che è un organismo politico, per riportarli invece alla Corte dei conti; commissariare le USL che costano 1.000 miliardi soltanto come comitati di gestione in un anno (da qui la necessità di commissariare per evitare ulteriori sperperi); incidere cioè sulle cause che determi-

nano l'aumento della spesa pubblica e non limitarsi al continuo rincorrersi tra le entrate e le spese, cosa che lei propone sempre e che ha determinato sempre contrasti tra il Ministro delle finanze e il Ministro del tesoro.

Nel quadro della nostra mozione e del dibattito che si è svolto in Aula, abbiamo trasformato quelle indicazioni in concreti emendamenti, in modo da offrire proposte alternative e dare alla nostra opposizione la concretezza di valide e globali soluzioni nell'interesse del popolo italiano.

Ci auguriamo che queste proposte possano trovare accoglimento da parte dell'Assemblea. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

* **CASTIGLIONE.** Signor Presidente, credo che in sede di discussione generale sia giusto, in premessa, fare alcune riflessioni e considerazioni sull'uso che quest'anno si fa della legge finanziaria rispetto alle attese e anche alle richieste di inserimenti che sono state avanzate.

Direi che mai, come quest'anno, anche attraverso l'azione della stampa e dei mezzi di informazione, si è creata tanta attesa rispetto a questa legge, come se potesse essere, con una maggior volontà politica o con una nostra maggior capacità di discernimento, il possibile toccasana di tanti mali che il paese sta attraversando, creando quindi attese che poi non possono essere, con la legge finanziaria, soddisfatte perchè questo strumento deve assolvere i fini per cui è stato creato, con la legge n. 468 del 1978 e, diciamo noi «adetti ai lavori» della Commissione bilancio, non deve mai prevaricare queste finalità e questi compiti.

Va ancora ricordato che, con la legge finanziaria, noi certamente dobbiamo operare

rispetto alla rigidità del bilancio a legislazione vigente individuando, sulla base di un disegno di azione politica, programmatica ed economica, laddove possono essere modificate spese già inserite in legislazioni attuali, laddove si devono modificare modulazioni di spesa, laddove si possono introdurre nuove finalizzazioni di spesa, laddove, ancora, si possono effettuare risparmi, nel quadro di un disegno che, complessivamente, la legge finanziaria propone.

Noi riteniamo che questa legge finanziaria il disegno lo abbia. E vorrei proprio cominciare dalla famosa questione dell'articolo 1, che si è accantonato dopo l'intervento del presidente del Senato Fanfani. Noi abbiamo già avuto occasione di dire che consideriamo quell'intervento come una forma di valutazione di opportunità politica e non di norma regolamentare perchè, se dovessimo dire che una disposizione tendente a fissare il limite del saldo netto da finanziare, quindi il limite del ricorso al mercato, è una norma che necessariamente deve collocarsi in fondo alla legge finanziaria e diventare una norma residuale o quasi di mera contabilizzazione di tutte le implicazioni dei cambiamenti o del complesso di norme che la legge finanziaria apporta, se ciò dovessimo ritenere — ripeto — verremmo a svuotare uno dei cardini sui quali si regge la legge finanziaria stessa.

PRESIDENTE. Senatore Castiglione, questa è una sua opinione.

CASTIGLIONE. Certamente, è una mia opinione. Ritengo che il Presidente del Senato abbia inteso fare un intervento di opportunità per allentare una tensione esistente in Commissione e per consentire di lavorare in un clima più sereno. È fondamentale, infatti, in una legge finanziaria, fissare gli obiettivi in quanto solo così una manovra si può concepire ed individuare. Questa manovra deve fondarsi non soltanto sulla legge finanziaria, ma sui cosiddetti provvedimenti collaterali e se non vi è un disegno organico nella stessa legge finanziaria, tantomeno lo si potrebbe individuare in singoli provvedimenti esterni che via via il Governo venisse ad assumere.

Il fissare, quindi, il tetto al ricorso al mercato finanziario e di conseguenza il saldo netto da finanziare con la legge finanziaria significa porsi un obiettivo. L'abbiamo riconosciuto ed accertato politicamente; tale obiettivo è quello di cominciare ad affrontare il grosso problema del disavanzo pubblico, di invertire una linea di tendenza e quindi di avviare un graduale processo di rientro della finanza pubblica, che riteniamo condizione indispensabile e fondamentale per avviare una seria politica di ripresa economica e produttiva.

Questo obiettivo si raggiunge anche attraverso una politica di riduzione di determinate spese, e un tentativo nella legge finanziaria lo si vede esercitato ed introdotto. Esso ha sollevato molte critiche e contestazioni soprattutto per la parte previdenziale. Certamente non è solo con quei provvedimenti che il problema si può ritenere affrontato. Tuttavia dobbiamo tener conto anche delle difficoltà reali che il Governo incontra quando predispone un disegno di legge finanziaria o provvedimenti che tendono a ridurre la spesa e la rigidità della spesa stessa. Potrei citare come esempio quanto abbiamo discusso in Commissione quando ci trovammo ad esaminare una voce che prevedeva 2.100 miliardi per supplenze nella scuola. In quella occasione tentammo di vedere se fosse possibile ridurre una voce di questo tipo che, rispetto a determinati interventi — l'ultimo dei quali è quello che ha sistemato il precariato nella scuola — ci sembrava eccessiva. Ci è stato spiegato che vi è una rigidità rispetto all'attuale sistema che comporta automaticamente questa spesa per cui anche in Commissione, salvo una riduzione di 100 miliardi, ci siamo dovuti arrendere perchè non è pensabile o possibile che con legge finanziaria si stabilisca che gli insegnanti si ammalino di meno o che debbano avere minori motivi di assentarsi dal servizio.

Questa rigidità della spesa, quindi, determina una difficoltà nel ridurre le spese stesse ed anche la rilevazione che molta parte della spesa pubblica, quella che troviamo nel bilancio e nella legge finanziaria, è costituita da trasferimenti. Questi, nel 1984, rappresentavano il 44 per cento degli stanziamenti di

bilancio e ci stiamo avvicinando quasi al 50 per cento. Rispetto a questo tipo di spesa è ben difficile, soprattutto con la legge finanziaria, poter intervenire per ridurre le spese giungendo ad una maggiore razionalità. Semmai l'andamento degli anni passati purtroppo ci ha dimostrato che si è andati oltre i limiti di spesa indicati per questi settori e si è dovuto successivamente intervenire con provvedimenti di tamponamento e di pagamento a piè di lista di spese maggiori. Il problema è quindi quello della riduzione della spesa corrente che negli ultimi anni è cresciuta ad un tasso molto maggiore del tasso di inflazione e ha quindi avuto un gonfiamento che per certi aspetti non appare sufficientemente giustificabile dalla lettura dei dati, e comunque può far ritenere che con la razionalizzazione dei servizi e con provvedimenti che determinino un diverso andamento della gestione si possano ottenere risultati migliori. Occorre però, e torniamo al tema dei provvedimenti collaterali, che ci siano una serie di provvedimenti e di iniziative che, da un lato, consentano un più rigoroso controllo della spesa — e ribadisco che il settore pubblico allargato è quello che meno consente questo controllo — e dall'altro che ci sia un effettivo intervento di maggior razionalizzazione dei servizi. A questo proposito devo ancora una volta richiamare l'esigenza che da parte del Governo si ponga mano con sollecitudine ad interventi di strutturale cambiamento in questi settori: la riforma previdenziale non è più rinviabile, un diverso ordinamento della finanza locale con il riconoscimento di una autonoma area impositiva non è più rinviabile, la riforma del settore sanitario, ma più in generale tutti i settori in cui opera la spesa pubblica, necessita di un intervento di razionalizzazione se si vuole concretamente perseguire l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica. Su alcuni aspetti di questi interventi collaterali, comunque, tornerò in seguito.

Un aspetto che mi interessa in modo particolare, perchè l'ho seguito nel suo *iter* legislativo al Senato, è quello della legge organica per il Mezzogiorno, un altro di quei provvedimenti che devono essere attivati. In sede di legge finanziaria, nel momento in cui

passeremo all'esame dell'articolato dovremo prendere alcune decisioni al riguardo. Erano stati proposti da parte dei colleghi democristiani alcuni emendamenti che proponevano l'utilizzo di tutto l'accantonamento triennale per la legge sul Mezzogiorno, e sono stati respinti. È stato presentato un diverso emendamento da parte delle opposizioni che chiedeva un impiego di buona parte dello stanziamento del 1986, e anche questo emendamento è stato respinto. Ci preoccupa però che questo provvedimento che al Senato avevamo licenziato con tanta fatica grazie alla rilevante mole di lavoro svolta in Commissione bilancio, non vada avanti alla Camera dei deputati.

Si pone quindi un problema di decisioni politiche che competono al Governo e anche alla maggioranza al fine di far uscire dalle secche questo provvedimento in quanto non possiamo tener accantonati mezzi ingenti di cui il Mezzogiorno ha bisogno e non decidere quali debbano essere gli strumenti di intervento. Siamo convinti che a tal fine il mezzo migliore sia quello dell'approvazione di questo disegno di legge da parte della Camera dei deputati in tempi brevi, sia pure con qualche modifica resa ormai necessaria per quella votazione che affondò il fondo. Riteniamo che questa sia la strada preferibile in quanto il metodo della programmazione che in quella proposta di legge avevamo individuato ci pare il più rispondente alle attuali necessità del Mezzogiorno, mentre il ritorno ai finanziamenti della legge n. 651 lo riteniamo un mezzo meno convincente, anche se potremo prenderlo in considerazione ove fosse l'unico modo per consentire la non interruzione dei flussi di spesa e di intervento nelle aree meridionali del nostro paese.

Credo anche sia necessario ed indispensabile definire rapidamente alcune scelte in materia di finanza locale, perchè è sintomatico di un modo di intendere il risanamento e la riduzione di spesa in tutto il sistema pubblico allargato puntare anche a responsabilizzare maggiormente questi organismi rispetto alle decisioni e alla gestione della spesa, fissando limiti funzionali e riservando alla loro autonomia, alla loro capacità di iniziativa e di elaborazione un ulteriore spa-

zio di intervento per quanto riguarda i compiti di istituto e le situazioni che istituzionalmente si intendono affrontare.

Quindi occorre superare il vecchio concetto del finanziamento ai comuni, la cosiddetta spesa storica. Ne abbiamo parlato tante volte e tutti abbiamo convenuto sul fatto che questo non è più il modo di considerare il finanziamento a sostegno degli enti locali, che occorre valutare i compiti funzionali, il *plafond* minimo che ogni ente locale deve avere e lo spazio di autonomia impositiva che a questi organismi si deve riservare.

Per restare ancora al problema della riduzione delle spese, occorre operare un riesame di tutti quei settori per i quali i dati dimostrano che l'impiego delle risorse non si può considerare al meglio. Se ci riferiamo alle ferrovie dello Stato, al servizio sanitario e al mondo della scuola, vediamo che all'aumento del personale e degli stanziamenti non corrisponde una razionalità del servizio che deve essere erogato.

Occorre una maggiore coerenza tra il costo dei servizi e la loro utilizzazione. Riconosco la necessità, soprattutto nel settore previdenziale, di alcune norme che introducono nel settore sanitario una nuova proporzione fra l'incidenza del servizio e la contribuzione. In sede di discussione sugli articoli sarà bene apportare qualche ulteriore affinamento, qualche modifica che tenga conto di alcune esigenze che ci sono state rappresentate e che hanno portato alle vistose manifestazioni che si sono svolte martedì scorso davanti al Senato.

Riteniamo che la strada da seguire come linea di fondo debba essere quella dei provvedimenti paralleli. Ci sono state opinioni diverse in Commissione. Non siamo infatti un blocco monolitico, ma dobbiamo sentire, in questo momento particolarmente delicato, la responsabilità di mediare certe valutazioni e di trovare insieme soluzioni adeguate. Anche il Governo deve fare la sua parte per concorrere a scelte finali che diano alla legge finanziaria un significato e una linea di programmazione accettabile.

Certo non ci farebbe piacere se qui in Senato si assumesse un atteggiamento molto rigido e poi alla Camera vi fosse uno stravolgimento del testo. Credo che non siano più

tempi per queste operazioni. Occorrono saldezza e univocità di giudizi all'interno della maggioranza, senza dimenticare l'opportunità di un rapporto costruttivo anche con le opposizioni. Il dialogo è sempre necessario e abbiamo verificato in Commissione che esso ha prodotto risultati positivi.

Riteniamo che questo nuovo modo di atteggiarsi nei rapporti parlamentari tra maggioranza e opposizione vada rafforzato perché il confronto è sempre utile e la capacità di accogliere ciò che di positivo viene proposto dall'opposizione deve costituire una caratteristica permanente della maggioranza.

E passo ad alcuni aspetti sollevati dall'opposizione sulla politica delle entrate. Diciamo in premessa che siamo d'accordo sull'impostazione del Governo relativamente al fatto che il carico fiscale complessivo raggiunto dal nostro paese non può essere aumentato. Si tratterà di vedere di perseguire al suo interno una maggiore equità e una migliore distribuzione secondo le categorie sociali, ma riconosciamo che ulteriori aumenti, come è avvenuto nel passato, quando si sono accompagnati ad un indiscriminato allargamento nella politica delle spese, non sono più possibili. Riteniamo però che si debbano valutare tutti gli spazi che un positivo andamento delle entrate nel nostro paese possa consentire, in modo da perseguire una più incisiva azione, anche attraverso la legge finanziaria, nel settore degli investimenti e delle iniziative produttive.

Noi siamo d'accordo che si debba essere prudenti, come ci ha ripetuto più volte in Commissione il ministro Visentini, nella valutazione delle entrate: il colpo di mano alla Camera dei deputati durante l'esame della legge di assestamento del bilancio lo troviamo per certi aspetti incomprensibile. Però, siccome non spetta a noi fare la valutazione dell'andamento reale delle entrate e della possibilità di poter correggere qualche previsione, ci richiamiamo al Governo, nella sua collegiale responsabilità, affinché valuti se, su questo andamento, sia possibile un qualche spazio ulteriore. Altrimenti, rinunceremmo, avendone, se ci fosse, la possibilità, ad utilizzare altri investimenti nei settori produttivi, che potrebbero avere, se stimolati attraverso ulteriori iniziative, un effetto posi-

tivo sulla produzione, sull'aumento del prodotto interno lordo e del reddito con, di riflesso, un miglioramento e un sostegno della politica delle entrate, così come è configurata dai provvedimenti attuali.

Quindi, quando torneremo ad esaminare l'articolato, mi auguro — ma, ripeto, ci rivolgiamo al Governo perchè non siamo in grado di fare le stime e le valutazioni sulle entrate — che questa risposta ci sia data, in modo da poter serenamente considerare se esiste ancora, al di là di quanto abbiamo fatto in Commissione attraverso le cosiddette manovre compensative di miglioramento e di affinamento di alcuni interventi, spazio in sede di esame da parte dell'Aula per quanto riguarda gli investimenti o gli interventi previsti e finanziati attraverso il disegno di legge finanziaria.

Una considerazione ancora dovrei fare sull'articolo 36, che ci ha fatto molto discutere e che riguarda la revisione prezzi. Chi ha assistito al dibattito in Commissione bilancio sa che le argomentazioni a favore e contro il mantenimento di questa norma avevano entrambe delle attendibili motivazioni. Abbiamo convenuto in quella sede di bocciare tutti gli emendamenti, compreso quello del Governo, per avere la possibilità di un ripensamento in Aula. Mi auguro che questo ripensamento ci sia, che il Governo venga in Aula con nuove proposte affinché si possano avere effetti positivi, magari con un provvedimento provvisorio, in attesa di una norma più organica per quanto riguarda questo settore, contro i fenomeni che in passato abbiamo dovuto purtroppo riscontrare, con la revisione prezzi e con le perizie suppletive, circa i costi finali che un'opera raggiunge rispetto alla previsione iniziale. Quindi, anche rispetto a questo problema che ci ha fatto parecchio discutere, ci attendiamo che il Governo faccia la sua parte.

Riteniamo che le modifiche che abbiamo introdotto in Commissione siano positive, sia avendo attenuato alcuni aspetti sul piano equitativo delle cosiddette norme correttive, nel settore previdenziale, sia con la selezione di alcuni investimenti che rimanevano scoperti con la originaria impostazione della legge finanziaria. Mi riferisco ai settori della ricerca, della cantieristica, dei trasporti per

la costruzione degli autobus, quindi a settori che toccano il problema occupazionale e che ci sembrava fosse opportuno e necessario rifinanziare.

Vorrei augurarmi, anche rispetto a tutte le valutazioni critiche fatte in relazione alla nostra decisione di fare un taglio sul finanziamento all'IRI, che si potesse riconsiderare questa materia, semprechè, ripeto, qualche spazio in tal senso si potesse profilare in Aula. Infatti, certamente il problema della ricapitalizzazione delle aziende a partecipazione pubblica è un elemento che anche a noi sta particolarmente a cuore nel complesso della manovra di rilancio economico e programmatico che il paese deve portare avanti.

Devo svolgere ancora alcune considerazioni del mio Gruppo relative alle iniziative di tassazione dei BOT, all'imposta patrimoniale, ad un riesame e a una verifica dei rendimenti dei titoli di Stato. Abbiamo espresso le nostre posizioni attraverso un seminario e attraverso interventi che non mi corre qui l'obbligo di ripetere, ma solamente di richiamare. Tuttavia in questa sede vorrei ricordare che se intendiamo che l'azione del Governo debba essere anticipatrice delle tendenze positive presenti nell'ambito di una situazione complessiva che presenta pericoli e aspetti negativi, se ci siamo posti alcuni obiettivi — quali la riduzione dell'inflazione al 6 per cento o l'aumento del prodotto interno lordo dal 2,5 al 3 per cento — dobbiamo tener presente che tali risultati non si ottengono da soli, aspettandoli per poi adeguare, ad esempio, il rendimento dei titoli di Stato.

Ritengo che occorra la capacità del Governo — e su questo punto abbiamo approvato anche un ordine del giorno in Commissione — ad operare sul sistema bancario per la riduzione del costo del denaro, con una iniziativa anticipatrice rispetto ad una mera constatazione che, essendo calato ormai il costo del denaro, si può ridurre anche il tasso di rendimento dei titoli di Stato.

Per tentare di anticipare queste operazioni ci vuole un certo coraggio e occorre usare — l'ho detto in Commissione e lo ripeto anche qui — la stessa filosofia che usammo quando esaminammo il famoso decreto sui punti di contingenza. In quella sede scegliemmo la

strada da seguire per abbassare il tasso di inflazione, decidendo di comportarci come se quell'abbassamento fosse già avvenuto, adeguando quindi la contingenza, le tariffe, i prezzi amministrati nel convincimento che, nell'arco dell'esercizio finanziario, questi interventi avrebbero concorso a riequilibrare le tendenze in atto e quindi a raggiungere l'obiettivo della riduzione al 10 per cento del tasso di inflazione, al quale andammo molto vicini.

Noi vorremmo che quella stessa filosofia fosse alla base delle scelte che deve compiere il Governo e che, in certi momenti, devono essere coraggiose e anticipatrici circa le forme di intervento sulla tassazione dei BOT (ho sentito fare dal senatore Cavazzuti una proposta nel corso della discussione generale), circa la riduzione del costo del denaro e del rendimento dei titoli, circa l'introduzione di un'imposta patrimoniale in ordine alla quale conosciamo tutte le obiezioni sul piano tecnico e su quello politico avanzate dal ministro Visentini, ma che tuttavia è un problema che resta, che va discusso e approfondito. Su tutti questi temi il Governo deve compiere una valutazione più approfondita e di conseguenza passare ad una iniziativa responsabile. Questo è quanto pensiamo e abbiamo voluto riproporlo in questa sede.

Avviandomi rapidamente alla conclusione, vorrei richiamare solo alcuni aspetti particolari che riguardano in parte la mia regione, ma che ritengo abbiano comunque un interesse generale. Innanzitutto ricordo che presenteremo un emendamento concernente un provvedimento relativo alla tutela globale della minoranza slovena e vedo che è presente il senatore Garibaldi, relatore dello specifico disegno di legge, che è all'esame della nostra 1^a Commissione in fase molto avanzata, mentre c'è un'annunciata iniziativa del Governo che farà una sua proposta. Tuttavia non c'è copertura finanziaria e, siccome non vogliamo imbrogliarci, chiediamo al Governo di riconsiderare questo problema perchè se ci siamo impegnati, anche nel viaggio compiuto dal presidente del Consiglio Craxi in Jugoslavia, a garantire un provvedimento per la tutela globale della minoranza slovena nel nostro paese, non possiamo poi dire che

non possiamo approvare il disegno di legge perchè non ne è stata prevista la copertura nel disegno di legge finanziaria.

Vi sono due ultimi problemi ai quali vorrei accennare rapidamente. Innanzitutto mi riferisco alla zona franca di Gorizia, una città che ha subito le conseguenze dell'ultimo conflitto bellico e che è divisa a metà da un confine. Tale situazione si è basata, in questi anni, sulle norme della cosiddetta «zona franca» che però scadranno entro quest'anno e che il Governo dovrà rinnovare. Tuttavia, siccome questa legge non è stata accompagnata — come invece noi oggi pretendiamo per provvedimenti di questo tipo — da norme di copertura finanziaria, se una copertura finanziaria non prevediamo in questo disegno di legge, potrebbe diventare impossibile — con tutte le conseguenze che possiamo immaginare per questa zona franca — rinnovare i provvedimenti ad essa destinati.

L'ultima questione — è un problema che si è discusso con le rappresentanze parlamentari della mia regione e con il ministro Andreotti — è quella relativa a due provvedimenti di legge, attualmente all'esame della Camera dei deputati, che riguardano lo sviluppo della cooperazione tra le popolazioni delle zone del nostro confine orientale. Anche a questo riguardo se nella legge finanziaria non si prevede — ho presentato un emendamento in Commissione che è stato bocciato al fine di discuterlo in Aula — un minimo di copertura — non occorre neanche prevederla per il 1986 ma almeno per il 1987 o il 1988, quindi senza un'incidenza diretta nell'esercizio interessato da questo disegno di legge — anche questa indicazione resterà una mera chiacchiera, senza che vi sia poi la possibilità di tradurla in una legge.

Siccome sappiamo che il ministro Andreotti si è impegnato e ha assicurato che questa iniziativa deve andare avanti, per coerenza invito il Governo affinché sia prevista anche la possibilità di copertura finanziaria nell'ambito del provvedimento che abbiamo in discussione. Sono queste le cose che rapidamente, anche in relazione all'ora e alla scarsa presenza in Aula, ho sentito il dovere di affermare e ringrazio il Presidente, il Ministro e i colleghi per avermi ascoltato. (Ap-

plausi dalla sinistra, dal centro-sinistra e dal centro).

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

* SCHIETROMA. Signor Presidente, il confronto sulla finanziaria risulta quest'anno ancora più difficile, nonostante ogni buon volere, perchè in presenza di un *deficit* sempre senza freno — in buona sostanza, per il prossimo anno dovremmo procurarci dal mercato finanziario almeno 110.000 miliardi, pari alla differenza tra le spese e le entrate: cioè 14.000 miliardi in più rispetto all'anno scorso, ma temiamo che sia una previsione alquanto ottimistica — e a fronte dell'esigenza quindi di operare economie non sempre facili e talvolta dolorose, perdura una verifica politica che investe il futuro del Governo, la formula su cui esso si fonda ed il rapporto con i comunisti.

Una disputa che non aiuta questo importante confronto che avevamo tanto scrupolosamente preparato per questo periodo di lavoro parlamentare, tra l'altro regolamentandolo come «una sessione di bilancio»; una disputa quanto meno da rinviare, sul piano concreto, ad altra epoca, perchè le formule le abbiamo davvero sperimentate tutte, dopo la crisi del centro-sinistra, e oggi il pentapartito non avrebbe altra alternativa che le elezioni politiche, consecutivamente anticipate per la quinta volta. Questa sarebbe una ulteriore imperdonabile fuga in avanti, avendo qualche mese fa gli elettori offerto alla classe politica sufficienti indicazioni in occasione delle amministrative e del *referendum*.

In relazione, poi, al giusto rapporto con l'opposizione, mi basta ricordare quanto ho dichiarato in occasione del mio ultimo intervento in Aula, cioè che, superate inizialmente tutte le vicende che avevano portato alla crisi di Sigonella, e prima che le dissertazioni si riaccendessero, il dibattito stava assumendo già alla Camera dei deputati il tono di un confronto diretto, molto esplicito e politicamente nuovo, con interventi certamente interessanti che investivano il Governo, la maggioranza, l'alternativa, ma anche i possibili terreni in cui ricercare le eventuali

intese, con le relative garanzie, per ciascuna forza politica, di non perdere la propria identità e i propri connotati ideologici. Il tutto con il lodevole intendimento di recuperare il funzionamento delle libere istituzioni alle esigenze del paese reale.

Quanto al Governo, infine, oggi il clamore e il nervosismo della perdurante disputa non debbono comunque farci dimenticare che la corretta governabilità del paese non si esaurisce affatto a livello centrale, ma coinvolge evidentemente i governi regionali, investe gli enti locali (province e comuni), quindi tutto intero lo Stato sociale (sanità, previdenza e assistenza), nonchè tutti gli altri sottosistemi di gestione di servizi, uno più importante dell'altro ai fini della economicità, oltre che dell'efficienza e della efficacia, nell'amministrazione delle enormi risorse bruciate.

Il bilancio dello Stato è infatti, per non meno della metà, un bilancio di trasferimenti di gestioni di risorse ad altri enti. E se bastasse il buon governo da parte di tutti (si domanda la gente comune)? Il discorso ci porterebbe molto lontano; a me basta dire, in questa sede, che la prima cosa da fare è quella di reinventare, e perseguire subito, almeno una puntuale gestione del grande sottosistema delle istituzioni economiche. A tale riguardo basta osservare che abbiamo da anni ibernato le istituzioni di indirizzo globale del sistema (gli organi della programmazione, per intenderci); non abbiamo, di fatto, istituzioni, in azione pubblica, capaci di spendere sempre le non molte somme programmaticamente destinate all'investimento; abbiamo portato a fine ciclo (legislativamente ma forse anche concettualmente) la Cassa per il Mezzogiorno, istituzione che è stata per molti anni il riferimento attivo dello sviluppo meridionale; abbiamo avuto una crisi delle partecipazioni statali da tutti conosciuta e dalla quale, nonostante tutto, ancora non si esce; abbiamo dubbi crescenti e non ingiustificati sui servizi pubblici, nonchè sulla configurazione delle strutture che li gestiscono, e così via dicendo.

Prendiamo ad esempio il sottosistema delle riforme dell'azione pubblica nel campo della politica sociale. Non sono stato il primo ed il solo a rilevare tempo fa, da questi

stessi scranni, che le riforme settoriali e gestite peggio portano frutti avvelenati; ma non avevo allora proprio idea di quale poi, e quanto rancorosa, sarebbe stata la reazione contro un equo canone che ancora oggi non riusciamo qui in Parlamento a risistemare, nonostante le puntuali iniziative del Governo, contro la legge Bucalossi, cui abbiamo dovuto rimediare con un provvedimento di condono, risultato travagliatissimo in Parlamento, nonostante le puntuali iniziative del Governo, contro la progettata riforma, mai compiuta, delle pensioni, contro la stessa riforma per l'assistenza psichiatrica e, sempre per dirne alcune, avverso la riforma sanitaria. E forse avremmo dovuto da tempo prendere atto, sul serio, che le riforme non pagano, se non si è capaci di gestire unitariamente e per bene il sottosistema dell'intervento sociale.

Sappiamo che l'intervento sociale è in crisi anche nei paesi europei che ne sono stati la culla, dove, come sapete, si è andata affermando una tendenza alla ripersonalizzazione e alla riprivatizzazione delle risposte ai bisogni sociali. Ma in un paese come il nostro una tale tendenza, tra l'altro, andrebbe tutta a svantaggio dei ceti che non possono accollarsi privatamente quel che le strutture pubbliche non possono dare; per cui dobbiamo sempre impegnarci ad un rapido processo di sviluppo e di riforma — e soprattutto di buon governo — dell'intervento pubblico in campo sociale, considerato come grande sottosistema della nostra convivenza collettiva.

Il discorso potrebbe evidentemente continuare per approfondire le necessità, il senso e il contenuto dei sottosistemi ed indicarli tutti. Mi basta in questa occasione indicarne un altro per confermarci in quanto sto sostenendo, e cioè che la grande tematica della governabilità deve, in gran parte, cedere il passo alla tematica del buon governo ad ogni livello. E l'altro sottosistema (ma è più difficile chiamarlo tale, tanto è importante!) riguarda il rilancio della politica delle autonomie sia al centro (nei meccanismi di allocazione di risorse e nella migliore determinazione della legislazione quadro), sia in periferia (con la migliore organizzazione dei servizi che vadano incontro ai problemi reali, e non presunti, delle collettività locali nella

sanità come nell'assistenza, nell'edilizia abitativa come nel commercio e così via). A questo riguardo dobbiamo constatare che teniamo purtroppo in disuso un ente tanto rappresentativo e di così grande potenzialità come la provincia, nonostante l'interessante dibattito svoltosi non da ieri in quest'Aula sulla nuova legge; come pure poco sappiamo della commissione Bassanini che, istituita con decreto del Ministro per la funzione pubblica (successivamente curata da me ed Aniasi, allora Ministro per le regioni) in ordine alle esigenze manifestatesi con il rapporto Giannini sui problemi dell'Amministrazione dello Stato e alle risultanze del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali (si tratta del documento XXXIV-bis, in data 12 febbraio 1980 atti Senato - Camera), doveva riferire, e certo avrà almeno in parte riferito concretizzando, nella vasta interessante materia, gli indirizzi di riforma legislativa. Nessuno può negare quanto tutto ciò sia davvero indispensabile ai fini del buon governo di tutto il paese sotto ogni profilo: politico, economico, finanziario e sociale.

Io non so se sia sufficiente davvero la pratica del buon governo da parte di tutti. Ma so per certo che l'impegno defatigante di rimediare ogni anno alla corsa sfrenata del *deficit* solo con tagli indiscriminati, a fronte di un uso generalizzato di amministrazione «ordinaria e alla giornata dell'esistente» — una amministrazione ritenuta nemmeno oculata, spesso imprevedente, di certo scoordinata, e talvolta di sperpero — rende evidentemente insufficiente ogni sforzo per il rilancio produttivo e mette in secondo piano ogni tentativo programmatico di medio e lungo periodo.

Certo la situazione è grave, difficile e critica, e forse ben al di sopra delle nostre stesse preoccupazioni.

La Banca d'Italia — come sapete — segnala che già con la fine del 1985 il debito pubblico eguaglierà il prodotto nazionale (quasi 680.000 miliardi), mentre il debito con l'estero in dollari supererà le riserve in oro. È stato osservato che, pure se la stima del reddito nazionale «reale», contenente anche il «sommerso», cioè, è superiore alla anzidet-

ta cifra ufficiale (alcuni dicono sino al 30 per cento in più), si tratta sempre di un quadro assurdo.

Ora si parla tanto di BOT; ma tutti sanno che proprio per finanziare l'abnorme disavanzo annuale, peraltro dovuto a spese correnti più che a investimenti, lo Stato si è visto costretto a offrire attraenti saggi di interesse sui titoli pubblici e assorbire così gran parte del cosiddetto «risparmio delle famiglie». Ma il disavanzo pubblico, aggravato, ad esempio, per il 1986, di interessi passivi sui debiti sino a 70.000 miliardi, si dilata irresistibilmente ancora di più, offrendo al «risparmio delle famiglie» altra massa monetaria, che si converte appunto in BOT ed altri titoli, finanziando ancora il disavanzo pubblico e così via.

Sappiamo bene che, all'origine, l'onere degli interessi passivi sui debiti era conseguenza e non causa del dissesto, anche se nell'attuale circolo vizioso è conseguenza e causa insieme. Ma non possiamo non constatare che oggi limitarsi puramente e semplicemente a tassare i titoli pubblici e a ridurre i loro tassi di interesse non sarebbe una soluzione perchè domani risulterebbe difficile, se non impossibile, finanziare ancora il disavanzo, a meno che non lo si voglia fare stampando — come si faceva prima — banconote sino a provocare un ritorno esplosivo dell'inflazione.

E allora tutti si chiedono quanto a lungo si può continuare così. Prigioniera infatti di questo circolo vizioso, l'economia italiana non riesce, tra l'altro, a indirizzare sufficienti risorse verso investimenti che siano produttivi di beni o di servizi qualificati ed adeguati ai complessi mutamenti strutturali ora in corso nell'economia europea, che è scossa a sua volta dalle onde d'urto delle incalzanti innovazioni tecnologiche americane e giapponesi.

Ma abbiamo visto come, a fronte della sfida del duemila, sale incontenibile anche la protesta per la cosiddetta «condizione giovanile», sulla quale gli interessati reclamano coralmemente sincerità e chiarezza, prendendo spunto dalla loro insufficiente «condizione educativa». E, con il mondo che cammina troppo velocemente — il progresso non si

ferma di certo per aspettare noi — non c'è da meravigliarsi se ogni generazione, e tanto più questa generazione che è afflitta dal flagello di una disoccupazione che sembra implacabile, pone con forza le sue domande e, sia pure nella salvaguardia — c'è da sperarlo — dei principi fondamentali di democrazia e di libertà, esige senza equivoci delle risposte adeguate di cambiamento, a favore dei suoi legittimi interessi.

Ma per preparare una sicura, proficua e solida occupazione ai nostri giovani e contestualmente sottrarci ai pericoli di uno sviluppo da Terzo mondo, occorrono investimenti sia per una produzione che per una educazione, che siano ovviamente in sintonia con l'ultima rivoluzione tecnologica. L'investimento in tal senso davvero «epocale», come dicono gli esperti, sarebbe una tempestiva concentrazione di risorse nelle infrastrutture portanti delle industrie e dei servizi *electronic-related*, destinate a guidare lo sviluppo dei prossimi decenni, come già le industrie *oil-related* guidarono lo sviluppo dei decenni passati.

Sappiamo anche, ad esempio, che la funzione propulsiva, che fu già delle autostrade, ora compete anzitutto ad una rete di telecomunicazioni, aggiornata, efficiente, affidabile, fondata su centrali elettroniche, il tutto compatibile con il modo informativo di produrre, trattare il mercato e consumare.

Il nostro ritardo in questo campo di investimenti per il futuro è immenso non solo rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone; e per cominciare sul serio non mi pare che sia sufficiente contare sul solo capitale privato ma è forse necessario mobilitare ancora una volta le partecipazioni statali. Quel che è certo è che il dibattito nuovo e il confronto parlamentare efficace che ci siamo riservati nella sessione di bilancio dovrebbero servire anche e soprattutto a questo: a non occuparci solo dell'esistente, dell'effimero e del giorno per giorno, ma ad uscire da ogni circolo vizioso onde sventare sicuramente il rischio di essere tagliati fuori da un'epoca.

Chiedo scusa se debbo insistere, nonostante l'ora tarda, in alcune considerazioni, ma debbo farlo, se me lo consentite, anche nella veste di relatore della Giunta per il Regolamento per la istituzione della sessione di

bilancio per constatare quello che succede nella nuova riforma, nella discussione nuova dei documenti finanziari e per dire quali sono le preoccupazioni che ancora permangono, nonostante tanto scrupolo che abbiamo messo nel regolamentare la suddetta sessione di bilancio.

Fermo quanto detto sinora più in generale nel merito, per quanto riguarda in particolare il metodo di questo confronto parlamentare, in questa sede, la vicenda dell'esame del disegno di legge finanziaria per il 1986 ha riproposto con forza una serie di questioni istituzionali ed organizzative che riguardano l'attuazione ed il completamento della prospettiva riformatrice aperta nel 1978. Ritengo opportuno soffermarmi su questi temi che assumono un significato cruciale se si vuole mantenere aperta una prospettiva strategica di completamento istituzionale ed organizzativo del processo riformatore del bilancio; ciò nella consapevolezza che gli squilibri della finanza pubblica, pur affondando le loro radici in questioni di natura squisitamente politica, possono tuttavia essere ricondotti a razionalità anche grazie ad una rinnovata incisività ed efficienza di tutti gli strumenti istituzionali attraverso i quali la spesa pubblica viene progettata, deliberata dal Parlamento e poi gestita dal Governo e dai sottosistemi a cui ho fatto riferimento.

Come è stato osservato, una revisione di questi processi implica un ripensamento profondo di tutta una serie di procedure e di comportamenti, ripensamento che riguarda sia il versante parlamentare che quello governativo.

L'esame dei documenti finanziari per il 1986 ha rappresentato il primo collaudo delle nuove procedure introdotte nel Regolamento del Senato per la cosiddetta sessione di bilancio. L'esperienza presso le Commissioni può essere considerata complessivamente positiva, pur con alcune notazioni sulle quali forse sarà opportuno riflettere con calma, una volta approvata la legge finanziaria, nelle sedi competenti.

La prima questione riguarda il cosiddetto ambito proprio della legge finanziaria, cioè le integrazioni e modificazioni all'ordinamento in vigore, che ai sensi dell'articolo 11,

primo comma, della legge n. 468 del 1978, possono trovare posto in questo strumento. Questo problema, come è noto, nel Regolamento della Camera dei deputati è stato affrontato con la previsione di una procedura speciale che viene attivata prima del passaggio agli articoli, destinata per l'appunto a valutare la coerenza della legge finanziaria con l'ordinamento contabile.

In realtà l'esperienza fatta alla Camera dei deputati negli anni passati non è sembrata risolutiva e quindi, in sede di revisione del Regolamento del Senato, si è preferito evitare questo appesantimento procedurale. Occorre tuttavia riconoscere che la questione esiste e proprio l'esame della legge finanziaria per il 1986 in qualche misura l'ha riproposta. Probabilmente, senza introdurre ripensamenti sulla linea della soluzione Camera, la maniera più semplice per risolvere la questione potrebbe essere quella di un più accentuato utilizzo dei poteri del Presidente d'Assemblea per quanto riguarda l'ammissibilità di norme non coerenti con lo strumento istituzionale nel quale esse devono essere collocate.

Il punto comunque è oggettivamente delicato e in qualche misura risente della stessa ambiguità normativa propria della legge finanziaria. Al riguardo ricordo che proprio questo ramo del Parlamento, in occasione della legge finanziaria per il 1985, votò un interessante ordine del giorno (accolto dal Governo) nel quale si indicavano quelli che potevano considerarsi gli elementi normativi correttamente collocabili nella legge finanziaria: un uso più incisivo dei poteri del Presidente ed un riferimento coerente al quadro indicato dal predetto ordine del giorno possono costituire un'utile linea per cercare di risolvere concretamente questo problema.

Un altro elemento che deve essere oggetto di riconsiderazione è probabilmente quello concernente la disciplina degli emendamenti al disegno di legge finanziaria: diversamente dal Regolamento della Camera dei deputati, la riforma introdotta in Senato ha previsto l'obbligo della presentazione degli emendamenti presso la Commissione bilancio, soluzione che, se ha evitato, da un lato, la neces-

sità di determinare preventivamente, all'atto della assegnazione del provvedimento, le disposizioni che vengono assegnate alle Commissioni permanenti secondo la competenza materiale — e sulle quali, secondo la soluzione della Camera, si esprime l'effetto preclusivo nel senso che i relativi emendamenti vanno per l'appunto presentati obbligatoriamente presso le stesse Commissioni permanenti — d'altro canto ha riproposto l'esigenza di affrontare in un'unica sede, la Commissione bilancio, una congerie di normative anche di carattere molto dettagliato relative a materie estremamente diversificate.

Ritorna così la questione del cosiddetto ambito proprio della finanziaria e di un più equilibrato rapporto tra determinazioni macrofinanziarie che possono essere assunte dalla Commissione bilancio e l'approfondimento di questioni specifiche che dovrebbe essere fatto presso le Commissioni competenti per materia. È questo probabilmente un punto della recente riforma regolamentare che merita certamente un momento di ulteriore riflessione.

Gli aspetti procedurali concernenti i tempi e i modi dell'organizzazione dell'esame dei documenti di bilancio dovranno poi essere integrati in modo coerente da una serie di ulteriori modifiche regolamentari volte a rendere più stringente l'assolvimento dell'obbligo di copertura. Possiamo dire che questo aspetto costituisce, in una certa misura, il completamento della riforma regolamentare operata in materia di sessione.

In questa sede non è opportuno soffermarsi sui dettagli di questa problematica. Voglio tuttavia ricordare due punti essenziali che, a mio avviso, potranno costituire un elemento decisivo per riportare sotto controllo le decisioni legislative di spesa: in primo luogo si può ipotizzare una formalizzazione regolamentare dei criteri cardine di copertura quali definiti dall'articolo 4 della legge n. 468 (pareggio tendenziale della parte corrente del bilancio e divieto di finanziare spese correnti con indebitamento) e, in secondo luogo, si tratta di rendere più stringenti i poteri consultivi della Commissione bilancio, riconoscendo allo stesso tempo al Governo un qualche strumento procedurale specificamente inteso a sollevare in qualsiasi momen-

to dell'*iter* il problema della carenza di copertura.

Complessivamente, se si completerà in maniera organica il disegno di revisione regolamentare nei due comparti della sessione di bilancio e delle coperture delle leggi di spesa, non vi è dubbio che il Parlamento avrà fornito una dimostrazione di grande significato in ordine alla sua volontà di contribuire in maniera efficace al risanamento della finanza pubblica.

In questa ottica vanno naturalmente introdotte anche una serie di misure di carattere più squisitamente organizzativo: mi riferisco, in primo luogo, alla proposta dell'istituzione del cosiddetto ufficio bilancio che ha formato oggetto di uno specifico documento avanzato in Commissione dai senatori del Gruppo della Sinistra indipendente. Il tema è oggettivamente delicato e tuttavia si tratta di un passaggio ineludibile se si vogliono affrontare alla radice le questioni di una progettazione corretta della legislazione di spesa.

Voglio infine ricordare l'esigenza di rivitalizzare con convinzione tutte le procedure di controllo sulla spesa gestita dagli enti sovvenzionati dallo Stato, procedure che sono già previste da tempo nei nostri Regolamenti e che tendono a dare il giusto rilievo al lavoro referente della Corte dei conti. Anche il settore del controllo, in realtà, è in una fase evolutiva già da alcuni anni sia per merito della stessa Corte dei conti — che ha migliorato la qualità delle relazioni, presentandole con maggiore sollecitudine — sia per merito dello stesso Parlamento che ha nuovamente concentrato la propria attenzione su questi documenti. Anche in questo caso tuttavia occorre razionalizzare questa linea di tendenza, inserendola con coerenza nel quadro della revisione regolamentare in materia di sessione di bilancio e controllo di copertura. In questo senso si potrebbe forse anche ipotizzare una funzione referente specifica della Corte dei conti proprio nella fase di formazione della legge di spesa, naturalmente su richiesta del Parlamento.

In conclusione, è indubbio che ci troviamo in un passaggio delicato e complesso del processo di attuazione della riforma del bilancio del 1978 e sarebbe estremamente gra-

ve se, a questo punto, le difficoltà e i problemi che pure esistono inducessero taluno nella convinzione che questo processo va interrotto e che occorre ripiegare sulle formule normative precedenti. In realtà, ogni processo riformatore non cade come un calco sull'assetto vigente, modificandolo in un solo tratto; esso ipotizza una serie di adeguamenti e di azioni organizzative, procedurali e gestionali che si prolungano nel tempo e che investono tutti i soggetti coinvolti in questo processo riformatore, in primo luogo il Governo e il Parlamento.

Nei punti precedenti abbiamo in sintesi tratteggiato i problemi di metodo che si pongono oggi all'attenzione del Parlamento, ma evidentemente questa azione di risanamento della finanza pubblica presuppone una serie di importanti adeguamenti gestionali e di controllo anche sul versante del Governo.

In questi ultimi anni vi è stata, nell'amministrazione, una sorta di tentativo di introdurre elementi e competenze della cosiddetta cultura della valutazione dell'efficacia e dell'efficienza, di cui ho parlato all'inizio e tutta la vicenda del nucleo di valutazione e dei recenti comitati tecnici introdotti presso il Ministero del tesoro va letta, a mio avviso, in questa direzione.

Ritengo che a questo punto occorra rilanciare con forza questi strumenti di valutazione e di controllo di efficienza già esistenti nell'amministrazione, nella convinzione che solo la reale operatività, dentro l'amministrazione, di una cultura della programmazione può consentire effettivamente di dare propulsione e prospettive al processo aperto con la riforma del bilancio. In questa cornice va collocata anche la necessità che il Governo presenti al Parlamento la sezione programmatica del bilancio pluriennale.

Tutto il discorso sull'articolo 1 e sui saldi da finanziare, ove collocato in una cornice programmatica triennale, perderebbe i caratteri contabili e procedurali che in qualche misura ne impediscono o comunque ne rendono problematica una votazione prioritaria per assumere invece un significato effettivo di determinazione programmatica, così come del resto avviene in altri ordinamenti, come

la *first resolution* che il Congresso americano approva in sede di decisione di bilancio.

In definitiva, ci troviamo di fronte a un processo poliedrico che presuppone forti adeguamenti organizzativi e strutturali sui due versanti del Governo e del Parlamento e che, ove si intenda completarlo con coerenza e rigore, ipotizza una piena assunzione di responsabilità ai diversi livelli da parte di tutti i soggetti politici ed istituzionali.

Se confrontiamo la situazione esistente nel 1978 all'attuale quadro istituzionale di finanza pubblica, occorre convenire sul fatto che sostanziali passi avanti sono stati fatti sul piano degli strumenti, delle procedure e dei contenuti del confronto. Tuttavia elementi importanti di questo processo debbono ancora essere completati. Siamo ad un punto di svolta nel quale questioni tecniche e problemi politico-istituzionali si intrecciano. Occorre avere la consapevolezza che l'obiettivo politico-istituzionale che la riforma intendeva conseguire, cioè una accentuata e reale corresponsabilizzazione del Governo e del Parlamento nelle decisioni di spesa, rimane perfettamente valido. Quindi occorre adeguare gli aspetti tecnico-amministrativi e gestionali a questo obiettivo, esprimendo, al riguardo, un coerente indirizzo politico.

Troppo spesso, nella nostra esperienza repubblicana, importanti riforme sono state poi abbandonate o comunque depotenziate di fronte alle prime difficoltà applicative e gestionali. In questo senso una sana iniezione di elementi pragmatici dovrebbe condurre la classe politica a seguire, con attenzione e concretezza, le fasi di attuazione di un processo riformatore, introducendo via via le correzioni e gli aggiustamenti necessari. Ritengo che questo sia un modo serio, forse l'unico modo possibile, per dare corpo a esigenze riformatrici, facendo i conti, fino in fondo, con le difficoltà e le complessità del nostro tessuto legislativo e amministrativo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, se non si vuole infine che la legge finanziaria diventi una specie di corsia preferenziale per ogni spezzone di riforma improvvisata e quindi un provvedimento *omnibus* di vagoncini che tutti tentano di attaccare ad essa, è davvero necessario completare la manovra a

breve con il varo dei cosiddetti provvedimenti paralleli da discutere, sì, attraverso la via ordinaria delle Commissioni permanenti competenti per materia, ma con tempi parlamentari credibili, cioè ben scanditi e sicuramente impegnativi per le parti politiche. Per quanto ci riguarda, li abbiamo indicati tutti in occasione dell'intervento sulla mozione di fiducia, al quale ci riportiamo.

Nella concretezza delle conclusioni, la mia parte politica insiste perchè sia portato in attuazione, contestualmente alla legge finanziaria, un progetto organico di medio periodo che consenta di evitare ogni anno il ricorso continuo a tagli dolorosi, e talvolta indiscriminati, in questo o in quel settore. Il Gruppo socialdemocratico dichiara che la difesa dello Stato sociale rimane essenziale nella società italiana, anche se vanno eliminati gli enormi sprechi e le gravi degenerazioni, e considera davvero prioritaria la necessità di sostenere l'allargamento delle basi dell'occupazione e degli investimenti, nel Mezzogiorno e nelle aree in crisi, con un impegno straordinario nei confronti delle giovani generazioni.

Per riportarmi a quanto ho detto all'inizio, bisogna saper dimostrare nei fatti una volontà comune che permetta di superare le dispute nominalistiche, del tutto dispersive ed inconcludenti. Signor Ministro, siamo fermamente convinti che il Governo e la maggioranza — questo almeno è il nostro auspicio — in un giusto rapporto con l'opposizione hanno la forza per poter guidare il paese

verso la ripresa. (*Applausi dal centro-sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

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

**Ordine del giorno
per le sedute di giovedì 28 novembre 1985**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 28 novembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge:

1. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) (1504).
2. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 (1505).

La seduta è tolta (ore 23).

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