

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

372^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 28 NOVEMBRE 1985

(Antimeridiana)

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

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505):	
PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE		PRESIDENTE.....	Pag. 3 e passim
Convocazione	3	* FIORI (Sin. Ind.)	6
		* RASTRELLI (MSI-DN)	11
		* STEFANI (PCI)	18
GOVERNO		FERRARI-AGGRADI (DC), relatore sul disegno di legge n. 1504	22
Trasmissione di documenti	3	BASTIANINI (PLI)	24
		FINOCCHIARO (PSI)	28
DISEGNI DI LEGGE		* MARGHERI (PCI)	35
Seguito della discussione congiunta:		* RUBBI (DC)	42
«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504);		DE SABBATA (PCI)	52

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 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

PALUMBO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana 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, Gozzini, Loprieno, Milani Eliseo, Pastorino, Postal, Triglia, Venturi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Mitterdorfer, a Parigi, per attività della Commissione territorio e poteri locali del Consiglio d'Europa.

Parlamento in seduta comune, convocazione

PRESIDENTE. Il Parlamento in seduta comune è convocato per giovedì 30 gennaio 1986, alle ore 10, con il seguente ordine del giorno: «Votazione per l'elezione di dieci componenti del Consiglio superiore della magistratura».

È conseguentemente revocata la precedente convocazione della seduta comune del Parlamento, fissata per il 20 dicembre 1985, alle ore 10.

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Ministro per la funzione pubblica, con lettera in data 21 novembre 1985, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 16, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, la relazione sull'accordo siglato il 17 ottobre 1985 per il personale dell'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), unitamente al testo dell'accordo stesso.

La documentazione anzidetta sarà trasmessa alla 9^a Commissione permanente.

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 Fiori, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà i seguenti ordini del giorno concernenti lo stato di previsione del Ministero della difesa (Tabella 12):

Il Senato,

riunito per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero

della difesa, e del disegno di legge n. 1504, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)»;

...omissis...(1)

impegna il Governo:

a) a bloccare qualsiasi lavoro di ampliamento o trasformazione della base di La Maddalena prima dell'autorizzazione espressa da parte del Parlamento su un programma dettagliato;

...omissis...

c) a chiarire finalmente al Parlamento e all'opinione pubblica i termini dell'accordo stipulato nel 1972 tra Italia e Stati Uniti per la concessione della base, indicando la data di scadenza della concessione e gli eventuali limiti pattuiti per l'utilizzo della base;

...omissis...

9.1505.1 FIORI, MILANI Eliseo, PASQUINO, RIVA Massimo, CAVAZZUTI, ALBERTI, PINGITORE, LA VALLE

Il Senato,

riunito per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, e del disegno di legge n. 1504, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)»;

considerato che il Capo di Stato Maggiore della Difesa, nella sua conferenza a conclusione della sessione 1984-1985 del Centro Alti Studi per la Difesa, ha sottolineato che la ristrutturazione delle forze armate del 1975 in realtà è fallita, o almeno è stata realizzata in modo parziale e incoerente,

impegna il Governo:

a riferire al Parlamento, prima di procedere ad un'ulteriore ristrutturazione (e in particolare alla riduzione degli organici del personale militare), sulle ragioni e sulla misura del fallimento della ristrutturazione del 1975.

9.1505.2 FIORI, MILANI Eliseo, PASQUINO, RIVA Massimo, CAVAZZUTI, ALBERTI, PINGITORE, LA VALLE

Il Senato,

riunito per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, e del disegno di legge n. 1504, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) legge finanziaria 1986)»;

considerato che sono ormai numerosi i programmi per grandi sistemi d'arma avviati a carico dei capitoli 4011, 4031 e 4051 della tabella 12 nell'ambito del «bilancio ordinario»;

considerato che, nonostante la pubblicità dei verbali dei comitati istituiti dalle leggi n. 57 del 1975, n. 38 del 1977 e n. 372 del 1977, si sta così negando al Parlamento il diritto-dovere di decidere sulle caratteristiche dello strumento militare necessario per la difesa del Paese, in evidente contraddizione con la prassi che si voleva avviare proprio con le tre «leggi promozionali» degli anni 1975-1977;

rilevato inoltre che la prassi attuale contribuisce a preconstituire le condizioni per futuri incrementi del bilancio militare e del *deficit* statale, costringendo il Parlamento a confrontarsi con il fatto compiuto di programmi ormai avviati da tempo e per i quali sono già state impegnate ingenti risorse,

impegna il Governo,

1) a bloccare i programmi per nuovi grandi sistemi d'arma (velivoli, mezzi navali, mezzi corazzati, pezzi d'artiglieria, grandi sistemi «tlc») fino a quando il Parlamento non avrà concesso formalmente la propria approvazione»;

(1) Le parti qui omesse sono state accolte dal Governo e approvate dalla 4^a Commissione permanente (*cfr* stampato 1504 e 1505-A, allegato 2, pagina 27).

2) a presentare di conseguenza al Parlamento uno o più disegni di legge recanti i programmi pluriennali di spesa per l'acquisizione di nuovi sistemi d'arma, con l'indicazione precisa dei sistemi d'arma, dei tempi di realizzazione previsti, dei costi complessivi;

3) a richiedere infine l'approvazione preventiva del Parlamento prima di sottoscrivere *memorandum* d'intesa internazionali per programmi di ricerca e sviluppo, o per studi di fattibilità, o comunque per la costruzione e l'acquisizione di nuovi grandi sistemi d'arma».

9.1505.3 FIORI, MILANI Eliseo, PASQUINO, RIVA Massimo, CAVAZZUTI, ALBERTI, PINGITORE, LA VALLE

Il Senato,

riunito per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, e del disegno di legge n. 1504, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)»;

considerato che il capitolo 4005 del predetto stato di previsione, che reca per il 1986 una previsione di competenza pari a 438.594 milioni di lire, ha una denominazione tanto vasta e articolata da impedire oggettivamente una corretta valutazione della congruità degli impegni di spesa iscritti,

impegna il Governo:

1) a presentare entro 30 giorni al Parlamento una relazione illustrativa del citato capitolo 4005, indicando in particolare gli importi relativi alla ristrutturazione e all'ammodernamento di caserme, alla costruzione di nuove caserme, ai poligoni di tiro e alle aree addestrative e alle altre infrastrutture permanenti (opere ferroviarie portuali, aereoportuali);

2) e dare altresì assoluta priorità, nell'articolazione dei programmi di spesa previsti nell'ambito degli stanziamenti di cui al capitolo 4005, ai programmi di ristrutturazione e ammodernamento delle caserme, o di acquisto e costruzione di nuove caserme in

sostituzione degli edifici troppo degradati o fatiscenti.

3) a modificare, infine, in vista del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1987, la denominazione del capitolo 4005 (semmai sostituendo il capitolo con più capitoli relativi ad oggetti maggiormente determinanti), in modo da garantire una adeguata trasparenza nella gestione della spesa».

9.1505.4 FIORI, MILANI Eliseo, PASQUINO, RIVA Massimo, CAVAZZUTI, ALBERTI, PINGITORE, LA VALLE

Il Senato,

in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, e del disegno di legge n. 1504, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)»,

impegna il Governo:

a presentare entro trenta giorni al Parlamento una relazione che indichi gli importi di spesa previsti per il 1986 (e i capitoli di spesa relativi) per i seguenti sistemi d'arma:

1) nuovo carro e nuova autoblinda nazionali, di cui alla riunione del 18 settembre 1984 del comitato ex-legge n. 372 del 1977;

2) «fregata anni '90»;

3) «elicottero Nato per gli anni '90», di cui alla riunione dell'11 luglio 1985 del comitato ex-legge n. 57 del 1975;

4) «*European fighter aircraft*»;

5) sistema aria-suolo LOC-POD, di cui alla riunione del 4 dicembre 1984 del comitato ex-legge n. 38 del 1977;

6) missile antiradiazione a medio raggio, di cui alla riunione del 15 ottobre 1984 del comitato ex-legge n. 38 del 1977;

7) missile a/s *Maverick*;

impegna altresì il Governo ad indicare, per i citati sistemi d'arma, lo sviluppo pluriennale della spesa, con la previsione dei tempi di realizzazione e dei totali complessivi della spesa.

9.1505.5 FIORI, MILANI Eliseo, PASQUINO, RIVA Massimo, CAVAZZUTI, ALBERTI, PINGITORE, LA VALLE

Il Senato,

riunito per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, e del disegno di legge n. 1504, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)»;

considerato che — dopo gli equivoci suscitati negli anni passati dal proposito manifestato dall'allora ministro della difesa onorevole Lagorio circa la costituzione di «reparti mobili armati di bazooka e di pala meccanica» — il Libro Bianco per la Difesa 1985 chiarisce che sono in via di costituzione due distinte forze mobili; la «FOPI», per compiti di protezione civile, e la «FOIR», «destinata istituzionalmente all'assolvimento di compiti di difesa mobile del territorio nazionale ed eventualmente di sicurezza internazionale»,

impegna il Governo:

a presentare entro trenta giorni al Parlamento una relazione che indichi:

a) lo stato dei programmi di organizzazione, equipaggiamento e addestramento delle due forze mobili;

b) i reparti interessati;

c) i costi previsti per l'equipaggiamento individuale e di reparto delle due forze mobili.

9.1505.6 FIORI, MILANI Eliseo, PASQUINO, RIVA Massimo, CAVAZZUTI, ALBERTI, PINGITORE, LA VALLE

Il Senato,

riunito per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, e del disegno di legge n. 1504, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)»;

considerato che il capitolo 4001 della tabella 12 («spese e concorso in spese inerenti a lavori di infrastrutture connessi con l'applicazione degli accordi in data 4 aprile 1949») registra, per il 1986, un incremento nelle previsioni di competenza pari al 20 per

cento e che il Parlamento italiano — a differenza dell'Alleanza Atlantica — non è mai stato messo in condizione di valutare la congruità del concorso finanziario del Paese ai programmi di installazioni nucleari della Nato,

impegna il Governo:

a) a specificare l'entità del concorso italiano al programma di installazione a Comiso dei missili da crociera a testata nucleare;

b) a specificare l'entità del concorso italiano per il mantenimento, o per lavori di infrastrutture, di basi ospitate sul territorio nazionale e destinate all'installazione o allo stoccaggio di sistemi d'arma o di testate nucleari».

9.1505.7 FIORI, MILANI Eliseo, PASQUINO, RIVA Massimo, CAVAZZUTI, ALBERTI, PINGITORE, LA VALLE

Il senatore Fiori ha facoltà di parlare.

* FIORI. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, in presenza di una manovra economica che toglie a chi non ha e lascia a chi più ha e all'iniquità associa l'inefficienza, mi soffermerò sulla spesa militare.

Il bilancio della Difesa è per il 1986 di 17.602 miliardi, e a tale proposito desidero fare subito una precisazione. In Italia la spesa militare è quantificata secondo criteri di classificazione nostri, cioè nostri nel senso di difforni dai criteri di classificazione della NATO, difforni nel senso che la NATO include nella spesa militare voci che invece da noi non figurano per tutta una serie di ragioni, a volte anche plausibili, nel bilancio della Difesa. Faccio subito alcuni esempi. Le spese per la costruzione delle caserme dei carabinieri, in esecuzione del piano da noi recentemente approvato, gravano sul bilancio dei Lavori pubblici, e non si tratta di poche lire in quanto la spesa prevista ammonta a 350 miliardi, che diventerebbero 150 se la legge finanziaria confermerà lo slittamento proposto. La Guardia di finanza è compresa in un altro bilancio, il Corpo delle guardie forestali ancora in un altro, e

questo spiega, appunto perchè i criteri di classificazione sono diversi, la non conformità delle nostre cifre rispetto a quelle della NATO.

A titolo di esempio desidero citare i dati riferiti al 1982 e al 1983. Per il 1982: previsione italiana — italiana tra virgolette —: 9.917 miliardi; bilancio assestato: 10.026 miliardi. Secondo i calcoli NATO, corrispondenti ai suoi criteri di classificazione, la spesa militare in Italia nel 1982 risulta invece di 12.294 miliardi, cioè 2.268 miliardi in più rispetto a quelli calcolati in Italia. Per il 1983 l'andamento è identico. Previsioni: 11.648 miliardi; bilancio assestato: 12.047 miliardi; spesa militare in Italia, secondo rendiconti NATO: 14.400 miliardi, cioè 2.353 in più rispetto a quelli calcolati in Italia.

Tutto ciò per una prima provvisoria conclusione: i 17.602 miliardi per il 1986 non sono l'intera spesa militare secondo i criteri di classificazione NATO.

Ciò chiarito, debbo fare un'ammissione. Rispetto alla previsione del 1985, la previsione per il 1986 cresce di 1.220 miliardi, pari al 7,46 per cento. Siamo dunque in presenza, se non di un taglio, di una decelerazione degli incrementi di spesa; decelerazione, bene inteso, che segue le sfrenate accelerazioni dell'ultimo quinquennio.

Qualche dato: nel 1983, la spesa militare in Italia è cresciuta — crescita reale, badate, depurata dall'inflazione — del 4,1 per cento, quasi tre volte l'incremento in Francia (1,5), quasi due volte l'incremento nella Germania federale (2,2), otto volte l'incremento nei Paesi Bassi (0,5). E sono nazioni ben più prospere della nostra, della cui fedeltà atlantica certo non si può dubitare.

Nel 1984, la spesa militare in Italia è cresciuta di ben otto punti, contro l'1 in Germania e l'1,8 nei Paesi Bassi. Quindi, è rispetto a queste cifre del tutto incompatibili con le risorse reali del nostro paese che oggi possiamo parlare di decelerazione. Constatandola ne prendiamo atto con interesse.

Ma alla presa d'atto è inevitabile che si accompagnino due motivi di riflessione. Il primo: nel 1984, a fronte di una previsione di spesa di 13.820 miliardi, il Ministero della difesa ha speso poi in realtà — lo deriviamo

dalla relazione della Corte dei conti al Parlamento — 16.135 miliardi, 2.815 miliardi in più. Allora, quali garanzie abbiamo che il contenimento di spesa, come è indicato in questo bilancio per il 1986, sarà poi mantenuto?

Secondo motivo di riflessione: la moderazione dell'incremento di spesa non consegue ad un ridimensionamento del programma militare; c'è al fondo un espediente, lo slittamento degli impegni di spesa ai bilanci successivi. E qui, per comodità espositiva nostra e per chiarezza del discorso, occorre una distinzione preliminare. Distinguerò tra i sistemi d'arma approvati dal Parlamento e quelli che ancora non lo sono, e che tuttavia sono già messi in cantiere. Sistemi d'arma approvati dal Parlamento: in questo caso lo slittamento dell'impegno di spesa è il solo rimedio possibile. Prendiamo il caccia intercettore AM-X, l'elicottero EH-101, il sistema di telecomunicazioni CATRIN. Era prevista una spesa di 180 miliardi, la finanziaria ne rimanda 150 ai bilanci successivi, Ovvio, non c'è altra via. Resta il fatto che le previsioni di spesa che dall'opposizione dicemmo irrealistiche si sono rilevate. Nello slittamento cui oggi il Governo è costretto a ricorrere non vediamo un segno di resipiscenza, ma vediamo la resa di fronte alla brutalità dei fatti. Sistemi d'arma non approvati dal Parlamento: il nostro rischio è di essere messi di fronte al fatto compiuto relativamente ad impegni di spesa irrilevanti oggi ma ben onerosi. Si può fare qualche esempio: per la fregata NATO degli anni '90 siamo ancora ad uno studio di fattibilità. Questa fregata costa 472 milioni e 300.000 lire, cioè una cifra irrisoria, ma poi, in futuro? Lo stesso discorso si può fare per l'EFA, il nuovo velivolo europeo da combattimento. Per esso, infatti, nella fase di studio di fattibilità l'importo complessivo presunto oscilla tra i 3 miliardi e 700 milioni, ma poi? Ancora lo stesso interrogativo suscita la questione del carro blindato interamente nazionale.

Infine, nell'ambito di questo discorso, ben significativo è ciò che leggiamo a pagina 382 della tabella 12, all'Allegato 10: «Progetto di programma di Ricerca e sviluppo AM-130,

per lo studio di un sistema nazionale di telecomunicazioni per la difesa militare e per la protezione civile, utilizzando sistemi stellari. — Cap. 7010». In questo allegato sono previste diverse fasi. «Prima fase: indagine preliminare per la definizione generale della fisionomia del sistema nella sua configurazione sperimentale, senza alcun onere finanziario». «Seconda fase: Studio di fattibilità del sistema nella sua configurazione sperimentale; onere finanziario 277 milioni». Si tratta perciò di una piccolissima progressione ascendente. «Terza fase: sviluppo del sistema nella sua configurazione sperimentale; onere finanziario da stabilire, ma ipotizzabile intorno ai 100 miliardi di lire». Siamo perciò già arrivati ad una previsione di 100 miliardi di lire per quanto riguarda sistemi d'arma non ancora approvati dal Parlamento, e voglio insistere su questo punto. «Quarta fase: realizzazione del sistema nella sua configurazione finale; onere finanziario da stabilire ma ipotizzabile intorno ai 600 miliardi di lire». Nel giro di quattro fasi, perciò, siamo passati dalla previsione di un onere finanziario zero alla previsione di un onere finanziario di 700 miliardi e 277 milioni, che poi, come l'esperienza suggerisce, possono anche diventare oltre 1.000 miliardi.

Dalla questione dei sistemi d'arma non ancora approvati dal Parlamento possono discendere due ordini di considerazioni. La prima è questa: certamente la Presidenza del Consiglio, questa Presidenza del Consiglio, ha ragione quando replica a chi le addebita i costi della tuttoponte «Garibaldi» di non esserne responsabile e che, trattandosi di un programma avviato 10 anni fa, bisogna rivolgersi ai responsabili di allora. Altrettanto certamente però avrà ragione nei prossimi anni che addebiterà a questo Governo costi prevedibilmente altissimi per la fregata NATO anni '90, per l'EFA, per il carro blindato nazionale e per il progetto — ripeto la definizione ufficiale così enfatica — utilizzando sistemi stellari.

La seconda considerazione è uno sviluppo della prima: per il 1986 constatiamo un rallentamento della progressione ascendente della spesa militare, ma inevitabilmente, date le premesse appena illustrate, questa

progressione ascendente subirà un'accelerazione negli anni successivi.

Al di là di queste osservazioni di carattere generale, voglio richiamare qualche punto di dettaglio per il valore emblematico che esso ha. Voglio ad esempio richiamare il capitolo 4005: «spese per la costruzione, il rinnovamento, l'ammodernamento e il completamento delle infrastrutture militari: opere edili, stradali, ferroviarie, marittime, portuali, aeroportuali, di difesa, poligoni di tiro, depositi vari ed impianti relativi compresi quelli elettrici e di telecomunicazione — attrezzature ed impianti fissi per produzione e distribuzione di energia elettrica — spese di allacciamento per l'acqua, l'energia elettrica ed il gas di città, connesse spese per gli espropri e il funzionamento degli uffici tecnici e cantieri di lavoro — compensi a tecnici e professionisti privati per rilevamenti, progettazioni e collaudi — assicurazione contro i rischi derivanti dagli infortuni negli stabilimenti di lavoro, codificazione dei materiali». Tutto questo è compreso in un unico capitolo. Definirlo oscuro, il contrario della trasparenza, un *omnibus* su cui si affollano caserme per i militari di leva e poligoni di tiro è il meno. Già l'anno scorso mi capitò di lamentare questa sostanziale oscurità e non pochi colleghi della maggioranza convennero sulla ragionevolezza di tale segnalazione. Vedo che però non è servito a niente, il capitolo 4005 ritorna tale e quale in questo bilancio e, come per il 1985, neanche per il 1986 sappiamo quanti dei 438 miliardi in previsione saranno destinati alle fatiscenti caserme del personale e quanti al poligono di Perdasdefogu.

Ma questa oscurità non è una oscurità causale, è, se vogliamo, il riflesso di una più ampia oscurità, di un'altra oscurità che non può non inquietarci e mi spiegherò con i fatti: la Maddalena.

Il 17 novembre 1984 il Consiglio comunale unanime — ed è un consiglio comunale dove la maggioranza fa riferimento ai partiti del Governo nazionale — segnala, denuncia, manifesta timori per il raddoppio delle installazioni non nella base NATO — si badi bene — ma nella base americana lì insediata. Interrogazioni parlamentari: nessuna

risposta, abbiamo chiesto l'invio di una delegazione della Commissione difesa del Senato per raccogliere elementi di giudizio, non per fare dei progressi o per accedere motivi propagandistici, esclusivamente per raccogliere materiali di giudizio: resistenze, nulla. Abbiamo proposto un'indagine conoscitiva sulle basi NATO in Italia (il Parlamento infatti ha anche funzioni ispettive): resistenze, nulla. Abbiamo presentato un ordine del giorno in questa circostanza — e qui apro un inciso, nel senso che ricordo che il mio intervento è anche illustrativo degli ordini del giorno presentati dalla Sinistra indipendente — che si riferisce a due distinte forze mobili: la FOPI, che ha compiti di protezione civile, e la FOIR, che ha compiti invece di pronto intervento militare. Chiedevamo in sostanza che entro 30 giorni il Governo presentasse al Parlamento una relazione che contenesse l'indicazione dello stato dei programmi di organizzazione, equipaggiamento e addestramento delle due forze mobili, i reparti interessati, i costi previsti per l'equipaggiamento individuale e di reparto delle due forze mobili.

Ebbene, io ritengo che vi sia una qualche linea di stravaganza nella risposta del Ministro che dice: va bene, sono d'accordo per quanto riguarda la FOPI, cioè protezione civile, ma per il resto non posso assumere alcun impegno perchè vi è il segreto militare. Ora, questo ordine del giorno è firmato da due senatori, uno dei quali, il senatore Milani, al momento della sua compilazione, era reduce da San Francisco, dall'aver visitato tranquillamente — parlamentare italiano dell'opposizione! — una base della DELTA FORCE. Se anzichè al mio posto in questo istante fosse stato qui a parlare il senatore Milani, avrebbe sventolato un foglietto di carta raffigurante la piantina della base della DELTA FORCE negli Stati Uniti. E non una piantina sottratta con sotterfugi a chissà quale ufficio, ma distribuita ai parlamentari in visita dalla autorità militari americane: qui invece il Ministro ritiene di non doverci dare notizie su questa forza di pronto intervento. È una oscurità che inquieta perchè si ha l'impressione che il Ministero della difesa stia per ridiventare un

santuario inaccessibile comunque ai parlamentari dell'opposizione. E questo è molto grave.

Passando alle spese per il personale e spese per l'ammodernamento ed il potenziamento dei sistemi d'arma, in argomento abitualmente usato per spiegare e giustificare la lievitazione della spesa militare è il costo degli organici. In realtà sino al 1978 il personale assorbiva quote di bilancio superiori a quelle assorbite dai processi di ammodernamento e di acquisizione di nuovi sistemi d'arma. Però a partire dal 1979 la tendenza si è invertita. Nella relazione di minoranza firmata dal senatore Milani c'è una tabella, alla quale rimando, che è ben significativa di questa inversione di tendenza, di questo mutamento radicale di rapporti.

Per l'addestramento ed esercitazioni, prendo lo spunto per qualche annotazione da ciò che ho sentito nella Commissione difesa dal relatore, una relazione del resto pacata ed esauriente, quella del senatore Butini. Cito testualmente: «Non esistono tutte le possibilità per svolgere nella pratica quelle attività che consentono il raggiungimento della piena operatività dei reparti. Insieme alle aree addestrative e ai poligoni scarseggiano le munizioni ed il carburante. Si parla di un livello accettabile dell'addestramento in confronto agli *standards* NATO, ma le carenze rilevate lasciano qualche dubbio sul significato proprio dell'accettabilità». Fin qui il relatore della Commissione difesa.

Farò quattro osservazioni. La prima: il modo di addestramento dei militari di leva risente del perpetuarsi di pratiche superate. Generalmente — e qui le testimonianze sono univoche — due terzi del tempo complessivo va per il «fianco destr» e il «dietro front»; solo un terzo è destinato ad insegnare ciò che è veramente utile, ciò che veramente accresce il grado di professionalità della recluta. Resistono abitudini al formalismo che potevano avere un senso nell'ottocento, quando si trattava di muovere sul campo formazioni sincrone: l'attrezzo, l'arnese, l'utensile tattico elementare, come Anatole France fa dire della truppa ad un generale protagonista di un suo romanzo. Oggi è difficile concepire la truppa come «utensile tattico elementare»,

ma il modo di addestramento sembra attardarsi sulle abitudini di un tempo.

Poichè sono in tema di leva, ritengo che si debbano fare alcune osservazioni sulle centinaia di giovani morti, per suicidio o per disgrazia, su centinaia all'anno di «militi noti» caduti in una guerra non combattuta.

Seconda osservazione: scarseggiano le aree addestrative ed i poligoni, come si è detto. Non scarseggiano certo nel Friuli o in Sardegna. Ad iniziativa di alcuni colleghi della Democrazia cristiana — primo firmatario il senatore Giust — è stata presentata da poco una proposta di legge di riforma delle servitù militari, che in qualche modo semplifica le procedure per ciò che riguarda le compensazioni. Non posso non rilevare che nessuno degli impegni assunti formalmente dal Governo nel 1981 a proposito di compensazione e alleggerimento delle spese militari è stato mantenuto. E nel 1981 questo impegno vi fu e non da parte del Ministro personalmente, ma da parte del Ministro a nome del Governo. Poi le cose sono rimaste tali e quali, anzi si sono aggravate come il caso della Maddalena dimostra. Non siamo contro le compensazioni, ben vengano, ma vorrei capire come sono praticabili in alcuni casi le compensazioni: come saranno compensati i pescatori che per lunghi periodi dell'anno sono impediti nell'esercizio della loro attività a causa di manovre militari da Teulada a Perdasdefogu, come saranno compensati i cittadini che nei cento chilometri da Decimomannu a Capo Frasca subiscono l'inquinamento sonoro per le esercitazioni dei *jets* militari, come saranno compensati tutti i sardi che sono stati costretti, per il mancato sviluppo economico ad andarsene altrove.

Una certa retorica ha indicato una possibilità di sviluppo anche in conseguenza di insediamenti militari. Prendiamo l'esempio di Teulada in Sardegna. Era un paese di 7.000 abitanti ed ora — è vero — tremila di essi hanno trovato lavoro, ma a Francoforte, a Stoccarda, a Liegi, a Milano, a Genova, a Torino, espulsi dalla loro terra a causa di queste limitazioni, di questi gravami che arrestano lo sviluppo naturale della zona.

Passando alla terza osservazione. Si dice che scarseggiano e scarseggeranno le muni-

zioni e il carburante. Tuttavia è inevitabile porsi in merito una domanda e sollecitare una risposta: non vi sono sprechi? Tutto il carburante è davvero consumato per esigenze reali? Le esercitazioni sono sempre tali o non piuttosto si tratta di parate? La domanda mi nasce anche da una esperienza personale.

Infatti, ho presenziato, come membro della Commissione difesa, una esercitazione aereo-navale al largo di Gaeta. È stata una meraviglia: evoluzioni ardimentose, stupefacenti, navi e aerei elementi di simmetria godibilissima, insomma un mega-show. Se l'operazione aveva il fine di *épater les sénateurs* allora è riuscita; ma i senatori (non soltanto il senatore Fiori) ne vennero via come i reduci estasiati da una grande Broadway.

La quarta osservazione è un seguito della terza e riguarda sempre gli sprechi. Nel giro di un mese in Sardegna vi sono stati nel corso di esercitazioni tre incidenti, con rischi per le popolazioni, sacrificio di soldati e perdite di aerei. Sui quotidiani ho letto le dichiarazioni ufficiali e mi ha colpito questa di un ammiraglio: «Nessun rischio per le popolazioni. Le esercitazioni si svolgono in mare aperto e il numero di incidenti non deve meravigliare: è un tasso fisiologico». Ora, anche se capisco il senso delle espressioni, non ho mai sentito dire che è fisiologica, ad esempio, una sciagura ferroviaria, che è fisiologico uno scontro stradale. Ma a parte ciò, a parte la risonanza cinica, magari del tutto involontaria, di quella espressione, una cosa ho notato. In questa, come in altre circostanze simili, vi è la totale indifferenza di fronte allo spreco di molti miliardi che ogni aereo caduto comporta.

Concludendo, la spesa militare si caratterizza per tre elementi. Innanzitutto, vi permangono zone di oscurità, di non trasparenza. Secondo, essa rivela l'attivazione di procedure per l'acquisizione di nuovi sistemi d'arma prima ancora che il Parlamento ne sia stato investito. Terzo, il rallentamento del ritmo di espansione della spesa militare è del tutto provvisorio e per conseguenza solo apparente. Nei prossimi anni verranno a scadenza impegni per migliaia di miliardi, non sostenibili dall'economia italiana.

Oggi che forze significative premono non per la riforma, ma per lo smantellamento dello stato sociale, da nulla ricaviamo la volontà di una riduzione reale e di una razionalizzazione (insisto sul concetto di razionalizzazione) della spesa militare. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

* RASTRELLI. Signor Presidente, onorevoli Ministri, onorevoli colleghi, il dibattito in questa sede, in questo momento, dopo una maratona dialettica, durata molto tempo ed alla quale abbiamo partecipato massicciamente sia per tempo, sia per argomenti, induce questa mattina la possibilità di svolgere con il Ministro del tesoro, qui presente, un confronto confidenziale, un discorso tra amici preoccupati per i gravi problemi che sono sul tappeto, abbandonando, se è possibile per un attimo, lo schematismo partitico per arrivare a conclusioni che rappresentino un esame di coscienza.

Inizierò, signor Ministro, leggendo brevisimamente un articolo scritto da un giornalista esperto in materia economica, pubblicato ieri sul «Il Mattino» di Napoli alle cui premesse di sintesi pienamente corrispondo. Recanatesi intitola l'articolo in maniera molto chiara e precisa: «I due livelli dei problemi economici». Scrive Recanatesi: «C'è un duplice livello di problemi nella nostra economia: uno è quello degli sviluppi e delle disfunzioni per così dire oggettive (l'incapacità di crescere ad un tasso sostenuto, la debolezza strutturale della bilancia dei pagamenti, il dissesto della finanza pubblica, l'alto tasso di disoccupazione che da tutto ciò è determinato); un altro livello, forse ancora più grave, è nel grado di governabilità dell'economia, ossia nell'incapacità di tradurre in concrete azioni di intervento il consenso che pure esiste sulla necessità di correggere il corso iniziale delle cose. Avviene così, come è sotto gli occhi di tutti, che, anno dopo anno, ci si trova di fronte alle stesse difficoltà, di fronte agli stessi angusti sentieri che possono essere percorsi per risolverle e, in definitiva, di fronte alla

stessa convinzione che, al di là di qualche marginale aggiustamento, non sia possibile fare altro che cercare il modo di tirare avanti al meglio, poi si vedrà. Il caso della finanza pubblica, essendo il più politico, è particolarmente significativo. Tutti gli anni la rappresentazione si replica pedissequamente attorno alla determinazione di un disavanzo di dimensioni inusitate e dagli effetti comunque sconvolgenti. I contendenti sanno tutti benissimo quanto la pesantezza di questo disavanzo condizioni le possibilità di crescita dell'economia e le capacità del nostro sistema produttivo di produrre in primo luogo benessere.

Tuttavia, nè il confronto, nè tanto meno le decisioni riescono mai a compiere il salto verso un livello nel quale si discute e si decida una vera trasformazione del ruolo dello Stato per restituire a questi la funzione intelligente, propulsiva ed organica che deve e può avere in una grande democrazia industriale, quale è l'Italia che di fatto è».

Ecco, signor Ministro, in questa realtà, in questa descrizione sintetica, ma precisa, mi ritrovo perfettamente. Infatti, la verità che emerge da questo dibattito è che esistono esattamente due livelli. Innanzitutto ci sono i problemi reali che ci vengono presentati e che tutti conosciamo, problemi, peraltro, che trovano un'ampia e ineccepibile documentazione, partendo dalla relazione previsionale e programmatica e finendo alla stessa relazione del relatore di maggioranza, senatore Ferrari-Aggradi.

I problemi sono tutti in questi documenti conosciuti, evidenziati, analizzati; manca, però, assolutamente la via o la scelta che potrebbe far pensare ad una volontà decisa di modificazione di questo sistema.

Parlavo di un intervento a titolo confidenziale e mi piace ricordare, signor Ministro, un episodio di qualche mese fa, quando proprio il Ministro del tesoro fu invitato ad intervenire nel Sannio, a Benevento, nel Mezzogiorno d'Italia, ad una riunione ad altissimo livello in occasione di una particolare inaugurazione di sistemi informatici assolutamente nuovi e concorrenziali, tra i più avanzati del mondo, che una locale banca, la Banca Sannitica, aveva realizzato nella

vecchia Villa dei Papi. Intervenne in quell'occasione il Ministro del tesoro ed in tale circostanza egli riuscì a suscitare il consenso del colto e dell'inclita, cioè di un certo ambiente professionale, bancari, banchieri, operatori di finanza e delle signore presenti che volevano conoscere il Ministro del tesoro. Egli, in una semplicità francescana, con questo tono pacato ma convincente, rese la dichiarazione precisa di quella che era la situazione dell'economia italiana e dell'impossibilità, per un Ministro del tesoro, di poterla opportunamente condizionare e governare. Sembrò a tutti con grande simpatia — lo devo riconoscere — il povero Cireneo costretto a portare una croce più pesante di lui.

E la conclusione di quel discorso fu una conclusione affascinante, con una preghiera — non so da dove il Ministro del tesoro l'abbia ricavata, non credo dai fioretti di San Francesco — rivolta all'Altissimo nella quale si sosteneva che in una siffatta materia, quando vi sono problemi più grandi dell'uomo, bisogna soltanto invocare il Signore, perchè, da un lato, consenta a chi ha responsabilità di Governo di controllare le cose che non sono modificabili, dall'altro di intervenire per modificare le cose scorrette che sono modificabili e, in ogni caso, consenta a chi deve operare di distinguere le une dalle altre.

Questa preghiera, signor Ministro, da lei invocata non ha avuto, sinceramente, rispondenza nella relazione finanziaria. Non ha avuto tale rispondenza per il motivo che ella era perfettamente in condizioni di distinguere le cose che andavano fatte e che andavano modificate e che non lo sono state. Vi è tutta una materia che avrebbe meritato scelte di fondo e condizioni precise di scelte determinate e determinanti che sono mancate completamente nel contesto del disegno di legge finanziaria, ove tutto si è risolto in un compromesso tra diverse posizioni, in un aggiustamento che tende soltanto a protrarre nel tempo le situazioni di crisi, già così gravi in questo momento. Faccio una similitudine: con un Governo ed un paese che viaggiano sull'orlo di un burrone, con la minaccia di cadervi dentro da un momento all'altro, si

preferisce continuare a camminare su un ciglio come un mulo, senza invertire neanche un po' la tendenza per porsi in condizioni di maggiore sicurezza.

Come dicevo, i problemi sono tutti evidenziati con una chiarezza brutale, perchè l'altro fatto strano di queste attività parlamentari, di queste esperienze parlamentari, è proprio questo: da un lato maggioranza e opposizione si incontrano nell'analizzare e nel riconoscere i problemi che sono sul tappeto e, dall'altro, dopo questa denuncia comune, chi ha l'obbligo istituzionale e costituzionale di provvedere con proposte precise sfugge a questo suo dovere e si pone in una condizione neutrale di continuità compromissoria, così pensando di scaricare evidentemente le proprie responsabilità. È in fondo questo l'appunto che noi facciamo, cortese e sincero, alla relazione del presidente della 5^a Commissione, senatore Ferrari-Aggradi.

Vi è una parte di tale relazione che potremmo tranquillamente sottoscrivere, ed è quella nella quale si analizza il dissesto dell'economia italiana. Vi è poi la seconda parte, che per logica dovrebbe essere piena di contenuti, e che viceversa affronta i pochi provvedimenti non di struttura, ma di forma che sono stati adottati dal testo che si propone, facendo riconoscere a questi provvedimenti una speranza o l'indice che qualcosa si è mosso o che comunque si cerca di fare. È questa contraddizione che dobbiamo seriamente smascherare, perchè questa è un'assenza di responsabilità. Non è possibile che dinanzi a problemi così emergenti, come il deficit pubblico, il vincolo con l'estero, la disoccupazione, l'inflazione che resta ancora in Italia ad un tasso molto più elevato con quello degli altri paesi del mondo industrializzato, si dica poi alla fine: questi problemi non possono essere affrontati, li abbiamo evidenziati soltanto per memoria, perchè quello che possiamo fare oggi sono queste piccole cose.

Eppure, avevo pensato che questa circostanza particolare, cioè la legge finanziaria per l'anno 1986, potesse abbandonare il *cliché* stantio delle precedenti esperienze nella stessa materia. Perchè lo avevo sperato? Lo avevo sperato perchè talune cose erano inter-

venute in questo anno, anche di una certa importanza.

Era intervenuto, per esempio, il riallineamento della nostra moneta rispetto alle monete straniere, cioè era stata effettuata una svalutazione che avrebbe dovuto comportare almeno un momento propulsivo per un riscatto dell'economia e della produttività. Era intervenuto un dibattito preliminare in questa Aula del Senato, dove, in seguito a mozioni delle forze di sinistra e delle forze di destra, era stata profilata la possibilità di scelte concrete per imboccare la strada della risoluzione. Vi era ancora, a monte, il programma del presidente del Consiglio, onorevole Craxi, il quale aveva preannunciato che, all'incirca a metà della legislatura, nel periodo centrale dei cinque anni, era possibile impostare una legge finanziaria che fosse finalizzata a risultati ben più validi e ben più concreti di quelli che oggi sono in discussione. Ma tutta questa materia è completamente saltata, è saltata dimostrando ancora una volta l'inutilità di certi dibattiti.

Qui stiamo ancora discutendo se la legge n. 468 del 1978, quella che ha riformato la contabilità dello Stato e che ha creato questa figura anomala di legge regolatrice del tutto che è la legge finanziaria, sia una disposizione quadro nell'ambito della quale la legge finanziaria debba avere soltanto valore formale di regolazione e non anche valore sostanziale. Stiamo discutendo se questa riforma, che peraltro è soltanto di pochi anni fa, abbia ancora una sua validità concreta, o non sia necessario abolirla e riformarla.

Abbiamo discusso, quasi che fosse una battaglia di Stato o un motivo di sopravvivenza, se il tetto dovesse essere stabilito o meno e se il voto sul tetto dovesse precedere o seguire l'esame delle restanti parti della legge finanziaria. Io, onestamente, quando ho visto la dialettica portarsi su questo piano, ho capito subito quale fosse in fondo il tentativo della maggioranza, quale fosse il tentativo del Governo. Non avendo altre carte, in base ai documenti presentati, per impostare un discorso serio e concreto sulle cose da fare, il Governo ha preferito lanciare un messaggio all'opinione pubblica e ha voluto dimostrare ai poveri cittadini disin-

formati di tutta Italia, eppur attenti a questa materia nell'ambito delle loro possibilità di recepimento e di comprensione dei problemi economici, che questo Governo è rigido, è fermo e vuole il risanamento dell'economia. Ha stabilito, quindi, in 110.000 miliardi il tetto massimo della spesa, senza una lira in più, come se questo tetto fosse stato veramente il baluardo, il Piave dopo una possibile Caporetto.

Ma cosa è questo tetto? Ce lo siamo domandati? Che valore ha? Si tratta di una mera cifra indicativa, che peraltro attiene al campo della pura e semplice competenza economica e non della cassa. Tutto ciò ha precedenti allucinanti, perchè da cinque anni a questa parte i tetti sono stati fissati e mai sono stati rispettati. Il precedente forse più eclatante ed esemplare, signor Presidente, è costituito dal fatto che, quando il tetto fu stabilito dal Governo Spadolini, dal Presidente del Consiglio di quel partito che ogni tanto si rifà al rigore, mai come in quella occasione il tetto fu sfondato, e di ben 50.000 miliardi, qualcosa come il 50 per cento circa e più del tetto programmato.

E allora perchè queste false battaglie? Perchè la necessità di impostare la vita parlamentare su falsi problemi, quale è proprio quello dell'indice del tetto? Perchè regolare così la materia? Perchè cominciare un discorso allucinante sull'esigenza di chiudere questa legge finanziaria entro i termini costituzionali, cioè entro il 31 dicembre, quando la responsabilità del termine ridotto è soltanto della maggioranza, per una crisi che la maggioranza ha voluto su un caso del tutto diverso? Perchè questo, se non allo scopo di un terrorismo psicologico nei confronti della gente, nei confronti dell'elettorato, nei confronti dei cittadini, per dire: vorremmo fare i giusti, gli onesti, i corretti, i seri, in materia finanziaria, ma non ci è consentito?

E noi dobbiamo denunciare questo falso storico: la verità è che il Governo e la maggioranza non hanno il coraggio di esprimersi come dovrebbero in una materia così delicata e vengono meno poi allo scopo principale, sfuggendo al momento politico contingente e guardando il problema sotto il profilo etico. Qual'è il titolo di legittimazione

per cui un Governo può regolare un popolo? È quello di fare il bene del popolo, non di vendergli vento. Invece il Governo, e la maggioranza che lo sostiene si attestano ancora nel vecchio *clichè* di un provvedimento quale che sia, per andare avanti, per superare lo scoglio e per vedere come è possibile, nel tempo e piacendo a Dio, con le preghiere del ministro Gorla, regolare le cose del futuro.

Cose del futuro che investono — lo abbiamo detto molte volte — questa generazione e le prossime. Quindi, sotto il profilo etico, e non soltanto sotto il profilo politico, la responsabilità di chi governa è enorme. Certo, anche le opposizioni devono fare la loro parte. Ma le opposizioni l'hanno fatta. Mi richiamo esattamente ai dibattiti che furono svolti qui, prima della legge finanziaria, in materia economica su due mozioni che erano obbiettivamente contrapposte — e adesso spiegherò perchè lo erano — ma che costituivano due tesi presentate, offerte al Governo e alla maggioranza perchè si facesse un esame preciso della situazione e si formulassero comunque scelte. Non ha importanza, in fondo, se la scelta vincente dovesse essere quella di sinistra o quella prospettata dalla destra. Importante è che il Governo, chiamato a questa responsabilità, e la maggioranza che lo sostiene avrebbero dovuto produrre una scelta precisa, avrebbero dovuto spiegare.

Quale era, nelle due mozioni, la differenza di taglio, la differenza sostanziale? Da parte della sinistra, valutata la situazione dei conti economici si diceva: dobbiamo necessariamente allargare la sfera delle entrate e per allargare la sfera delle entrate, e quindi della disponibilità dello Stato, occorre che sia introdotta una imposta patrimoniale, magari a carattere ordinario; inoltre bisogna che sia restituita l'autonomia impositiva ai comuni, bisogna che si riveda, nel senso dell'autonomia piena, il problema della finanza regionale e locale. Nell'ambito di questi incrementi di entrate sarà possibile regolare tutta la materia, che deve essere urgentemente regolata, anche con riforme di struttura. Quindi una linea espansiva nella raccolta dei prelievi tra i cittadini, perchè, comunque si voglia chiamare questa faccenda, resta, que-

sto, un prelievo ulteriore, più grave, a carico dei cittadini.

Io so che il Presidente della Commissione bilancio, dando un saggio di tecnica economica, ha distinto gli istituti giuridici delle imposte, delle tasse, da quelli dei contributi e delle tariffe, dicendo che non solo il *nomen iuris* è diverso, ma che essi attengono ad una diversa sostanza. Ricordo all'illustre relatore che la si chiami imposta, o la si chiami tassa, contributo, balzello, *ticket*, tutte queste bellissime voci istitutive di prelievi, finiscono in un unico denominatore, quello cioè del prelievo dei fondi dalle tasche dei cittadini. E allora il distinguo cessa di avere importanza quando, alla base, c'è questo rapporto reale: prelevare più soldi ai cittadini per sopperire alle esigenze dello Stato.

La mozione di destra. Si trattava di una modifica sostanziale, di una partenza, credo, non contestabile; quando il complesso del prelievo fiscale raggiunge in Italia, in base ai dati che fornisce il Ministero delle finanze, il 44 per cento dell'intero reddito lordo per cui ciascun cittadino italiano lavora per metà per la propria famiglia e per la propria sopravvivenza e per metà per lo Stato, quando si è raggiunto questo tetto di prelievo non è possibile ipotizzarne altri qualunque essi siano, qualunque titolo o *nomen iuris* il Presidente della Commissione bilancio dia a questi ulteriori prelievi. Sulla base di questa massima e già riconosciuta eccedente capacità di prelievo dello Stato, bisogna regolare il sistema delle spese. Per noi è molto semplice regolarlo: basta riformare decisamente gli istituti che consentono spese senza controllo.

Sono molto spesso tentato di riportare in questa Aula esperienze personali che a mio parere sono convincenti dal punto di vista della tesi e della logica che si sostengono. Sono consigliere comunale a Torre del Greco, la seconda città della provincia di Napoli, dopo Napoli centro: ha 100.000 abitanti e la sua USL coincide esattamente con il territorio comunale. In qualità di consigliere comunale, perciò, sono anche membro dell'assemblea generale dell'USL. Il presidente della USL è un avvocato, un industriale che ha fatto fortuna; egli, pubblicamente, nel corso

dell'esame del bilancio, ha dichiarato: «Se potessi governare la USL con i sistemi che adottato nella mia azienda offrirei il doppio dei servizi con la metà della spesa». Vogliamo prendere atto di questa realtà che discende dalla dichiarazione responsabile dell'avvocato Palomba di Torre del Greco, presidente della USL 42? Vogliamo intervenire per vedere come quella grande massa di trasferimenti finanziari destinati alla USL di Torre del Greco debbono essere sottoposti, come in ogni altra parte d'Italia, a un controllo spietato? I soldi che potrebbero essere risparmiati attraverso un sistema di controlli, attraverso una nuova configurazione della responsabilità pubblica di amministratore potrebbero essere un provento ben più ampio di quello che il Governo si affanna oggi a prelevare attraverso queste operazioni peggiorative della condizione dei cittadini italiani.

Mettiamoci perciò d'accordo intorno ad un tavolo. Lanciai questa invocazione pubblicamente ed essa trovò da parte del Presidente del Senato, che ringrazio anche in questa occasione, un esplicito riconoscimento. A conclusione del mio intervento il Presidente del Senato disse che era necessario che dalla fase delle tesi, delle parole e delle buone intenzioni, che egli riconobbe anche nel mio intervento, si passasse alla fase delle realizzazioni perchè le idee devono camminare con le scarpe e con le gambe degli uomini. Questo è il problema che volevamo affrontare: cercare in un momento così drammatico, in cui non serve più essere il Ministro del tesoro o un parlamentare di opposizione, quell'accordo comune necessario a risolvere il problema. Questo, a nostro parere, doveva essere fatto secondo un unico indirizzo, cioè cercando di penalizzare nel minor modo possibile il cittadino. Questo però non è avvenuto e perciò ci troviamo a discutere, in un'inutile maratona parlamentare questi problemi che sono sotto gli occhi di tutti.

Perchè ho parlato di un'inutile maratona parlamentare? Perchè questo disegno di legge finanziaria per poter essere valida avrebbe dovuto affrontare a monte una serie di altri problemi che invece non sono stati affrontati. Nei primi giorni di riunione della

Commissione bilancio si è detto che questa legge regola per il 1986 la materia economico finanziaria, materia che deve prevedere una serie di comparti e di interventi di struttura. Infatti, presso l'altra Camera deve essere approvata la legge di riforma dell'IRPEF, e da ieri sappiamo che il discorso è nuovamente tornato in alto mare a causa di vertenze inconciliabili all'interno della stessa maggioranza. Non solo, ma deve essere portato qui al Senato il programma sull'autonomia impositiva dei comuni, deve essere varata la legge di riforma regionale e locale, si deve tenere conto della riforma sanitaria e della riforma previdenziale. Si tratta di cinque provvedimenti che riguardano cinque grandi comparti della società civile, cinque provvedimenti che si pretende di regolare dal punto di vista finanziario in questa sede, senza ancora avere i presupposti per regolarli economicamente.

Da ciò discende la nostra proposta che era chiara e semplice e che veramente poteva andare incontro al Governo, ove il Governo l'avesse valutata. Essa può così riassumersi: poichè ci troviamo in tempi stretti per la finanziaria e non vogliamo indagare sui motivi per cui questi tempi sono stretti anche rispetto alle sessioni di bilancio, approviamo rapidamente una legge finanziaria estremamente stringata, che fissi soltanto il tetto massimo di indebitamento, in quanto questo è un parametro di riferimento necessario, che assicuri i flussi finanziari per il 1986 a legislazione vigente. Realizziamo poi un fondo globale vincolato per tutta la differenza di disponibilità che esistono in termini di cassa per finanziare, quando saranno approvate, in tutto o in parte, quelle riforme di struttura che sono all'esame dell'altro ramo del Parlamento e che sono indispensabili e rappresentano una necessità assoluta per regolare organicamente materie così importanti. Questa, ci sembrava una proposta seria, una di quelle proposte che vengono fatte non per favorire il Governo, ma per dare, in un momento particolare della vita del popolo italiano, quel contributo che è richiesto alle forze di opposizione.

Contro questa proposta andava la proposta della Sinistra indipendente, anch'essa — se

mi è consentito — con dignità di tesi. In essa si sosteneva: affrontiamo il bilancio provvisorio dello Stato, non drammatizziamo questa necessità, facciamone non un bilancio di sopravvivenza, ma un bilancio programmatico, sfruttiamo i quattro mesi dell'anno nuovo più quello che ci rimane dell'anno in corso per realizzare tutto il «pacchetto» (finanza e provvedimenti paralleli) portiamo ad unità e ad un momento decisionale unico e contestuale la volontà normativa e le implicazioni di ordine finanziario.

Queste due tesi sono state completamente disattese ed allora io mi domando: nel momento in cui il Governo e la maggioranza sanno che si arriverà all'esercizio provvisorio, nel momento in cui tutti quanti devono prendere atto che, per le norme regolamentari, basta soltanto la dichiarata volontà del mio partito di arrivare all'esercizio provvisorio perchè a questo si giunga a dispetto della volontà di tutti gli altri — perchè è il Regolamento che consente per i tempi un fatto simile — che senso ha continuare un discorso di questo genere, con una fretta simile, senza guardare un attimo alle altre riforme di struttura, quelli che si chiamano provvedimenti paralleli, che sono certamente infinitamente più importanti rispetto al contesto che stiamo esaminando? Senatore Rubbi, perchè non ci viene una chiarificazione a tale proposito? Ed allora qual è la giustificazione che, sul piano logico, dobbiamo trovare? Non vogliamo far torto a nessuno con un processo alle intenzioni, ma riteniamo che la legge finanziaria serva ad un Governo che sia, esso sì, in gestione provvisoria. Altro che il discorso dell'onorevole Craxi: «ho bisogno di tre anni per metter a posto l'economia»! I tre anni stanno scadendo, l'economia oggi sta peggio di come era all'epoca in cui Craxi assunse la guida del Governo come Presidente del Consiglio.

Allora, visto che il clima politico è in movimento, visto che alle porte vi è quello che si chiama fantasma — e che fantasma non è, in quanto è già volontà materializzata — delle elezioni anticipate, una legge finanziaria può servire per essere utilizzata nell'ambito degli ampi margini che dà con i fondi globali e con tutti gli altri accorgi-

menti contabili, per finanziare un'ampia campagna propagandistica ed elettorale che consenta alle forze politiche di ottenere voti e consensi con una politica facile e spendereccia e poi, quando se ne parlerà nella prossima legislatura, vedremo chi dovrà piangere sull'ulteriore dissesto dei conti dello Stato.

Questo — se consentite — non è onesto: è una grave responsabilità. Le scelte andrebbero fatte subito da una coalizione di maggioranza che fosse responsabile veramente della vita economica del paese. E a tale proposito mi piace ricordare un intervento che in quest'Aula fu svolto dal senatore Carli, ex Governatore della Banca d'Italia. Pochi ricordano che il senatore Carli ha teorizzato una verità, che io sottoscrivo, e cioè che quelle norme del codice penale che riguardano l'ordine pubblico non vanno intese soltanto a proposito dell'ordine pubblico a difesa della sovversione, dei «bombaroli» e, oggi, a difesa degli stranieri che vengono in Italia a fare il bello e il cattivo tempo. Quello dell'ordine pubblico è un concetto che assorbe anche l'ordine economico: ove non c'è ordine economico non vi può essere ordine pubblico e ove non ci può essere ordine pubblico c'è responsabilità penale. E questa responsabilità anche penale la assume il Governo nel momento in cui presenta un disegno di legge finanziaria che è uno strumento meramente tampone, uno strumento ponte, come lo ha definito il presidente della 5^a Commissione Ferrari-Aggradi. Ma «ponte» tra quali sponde? Tra la sponda del dissesto attuale e la sponda della prossima legislatura? Termini non omogenei, configurazioni non materializzate: un ponte che non si sa su cosa si regga, un ponte della speranza. Ma quale ponte! Questo ponte non esiste oggi purtroppo in Italia, perchè il Ministro del tesoro ha fatto tutto quello che poteva.

La senatrice Moltisanti, in un passaggio del suo intervento, ha riportato una frase del Ministro il cui senso è chiaro: quello che potevo fare l'ho fatto, ma nelle attuali condizioni più di così non si può fare. Allora, se è vera, come è vera, questa impostazione del Ministro, perchè egli ha una onestà di fondo,

mi domando se «quello che si può fare» basta a risolvere i grandi problemi in Italia. Certamente no.

La conclusione logica che ne scaturisce è quindi che questo Governo non è in condizione, purtroppo, di governare l'economia. Tutto quello che dice e che fa è soltanto per continuare a vivere, a sopravvivere, sapendo esattamente che tutta la materia può essere ancora ulteriormente compromessa.

PRESIDENTE. Senatore Rastrelli, la vorrei pregare di tener conto del tempo che si è concordato di assegnare al suo Gruppo e che sta per esaurirsi. Continui pure, ma desidero avvertirla.

RASTRELLI. Avrei ancora da trattare tutta la parte di merito. Ho preferito dare la precedenza a questa impostazione, a questa visione politica che è globale e che assorbe il particolare. Ritenevo indispensabile, in questa fase conclusiva della discussione generale, un intervento riassuntivo. I miei colleghi tutti, i senatori Gradari, Biglia, Pistolese, Moltisanti e Giangregorio, hanno illustrato i vari settori. A me interessava il commento di sintesi; mi interessava, signor Ministro del tesoro, far vedere le sue gravi responsabilità. La sua copertura oggi è di ordine politico, non è una copertura di ordine morale. Mi sono sempre illuso di vedere in lei un uomo che facesse precedere i valori morali alle convenienze politiche e contingenti.

Qual è ora lo stato di questo dibattito? Una inutile dialettica parlamentare. Qui le decisioni non saranno assunte. Tre situazioni invece stanno per determinare la legge finanziaria per il 1986.

La prima è già in atto: il congresso della UIL. Segnali importantissimi: il giovane segretario della UIL, quanto a fantasia, a sforzo di anticipare i tempi, sta dimostrando di avere grandi qualità. Siamo lieti di dare pubblicamente riconoscimento ad un avversario politico che lo merita. Quando Benvenuto ipotizza il superamento della distinzione sindacale e quindi il sindacato unico e quando dice che il sindacato non deve essere più la struttura protezionistica dei lavoratori ma la struttura protezionistica di tutti i cit-

tadini, Benvenuto ritorna al concetto delle categorie rappresentate... (*Interruzione del senatore Volponi*)... e quindi ci fa grazia sul piano storico di un principio molto importante, che abbiamo sempre invocato e che costituisce il motivo della nostra presenza politica: il credere nelle corporazioni, nel corporativismo. La vera forma per risolvere i problemi della rappresentatività di base è oggi esattamente questa. Mi fa piacere sottolineare, tra le argomentazioni del senatore Donat Cattin — a parte alcune interpretazioni storiche che lascio a lui, perchè non so come abbia inventato che la marcia del 1922 fu finanziata dalle assicurazioni: è una sua visione particolare, ma tutte le visioni sono possibili — la parte con cui dice che oggi bisogna finire di statalizzare gli istituti dell'economia e bisogna passare alla socializzazione. Sono presupposti, parole che, anche se accennate, così, nell'esito di un discorso teorico, ci fanno infinitamente piacere e ci fanno vedere come la storia cammina e ha i suoi tempi anche quando le scarpe degli uomini non riescono a starle al passo.

Dicevo prima che vi sono tre eventi nei quali verrà riaffrontato il tema della legge finanziaria. Innanzi tutto il congresso UIL. La soluzione di tale congresso non è molto importante, ma è fondamentale che questo sindacato si interroghi prima dei politici. Il politico infatti è fossile, è stretto nella sua gabbia, sente il suo partito e vota per disciplina di partito, anche se dichiara di essere contrario a tutto, comunque vota per disciplina di partito: è dunque un prigioniero, un feticcio, una mummia rispetto all'evoluzione. Nel caso da me citato, invece, vi è un sindacato e un segretario giovane, Benvenuto, che guarda al passato relativamente a ciò che ha studiato, ma anche al futuro e ne conosce le risultanze. Quindi questa sarà la prima sede nella quale si discuterà l'esito di questa legge finanziaria.

La seconda sede sarà la riunione della Confindustria di sabato. La «razza padrona» detterà i suoi messaggi e questi saranno recepiti in barba al Parlamento.

La terza sede sarà la contestazione attualmente esistente. Sono infatti in una fase di contestazione gli handicappati, i malati, le

vittime della indiscriminata azione di rastrellamento dell'INPS, i professionisti, gli artigiani, i commercianti: tutta gente che si vede sempre colpita da uno Stato che prende soldi e non sa spenderli. Si tratta di gente che ha dimostrato una grande maturità quando ha consentito al Governo e alle forze di maggioranza di vincere il *referendum*, su un piano meramente numerico e quantitativo. Il fatto che gli italiani, a maggioranza, costituiti da persone che venivano penalizzate, potessero rispondere alla linea voluta dal Governo, è una dimostrazione che dovrebbe dare a questa maggioranza di Governo una grande sprone, perchè è la prova che il consenso lo si può acquisire sulle idee e sulle promesse serie. In un popolo a cui si dovesse far vedere un vero risanamento dell'economia troveremmo una rispondenza di gran lunga superiore.

Questo sistema della conservazione degli sprechi, delle cose inutili, delle strutture non rispondenti, di una burocrazia inefficiente, esaspera il cittadino chiamato a pagare. Da qui nasce la reazione, la quale sarà l'altro elemento con cui faranno i conti il Governo e la maggioranza per la modificazione della legge finanziaria.

La strategia complessiva del Governo si articola in un ultimo passaggio, di cui non abbiamo le prove, ma che conosciamo benissimo, cioè i rapporti extraparlamentari con il Partito comunista. Oggi il Partito comunista è chiamato a reggere, in via surrettizia, la vita di questa maggioranza. Non so se il prezzo che sarà imposto e richiesto si limiterà all'autonomia impositiva dei comuni o se si passerà anche alla fase della imposizione straordinaria o ordinaria che sia. So però che esiste anche questo terreno di confronto sul quale, in via definitiva, saranno giocate le sorti di questo Governo.

Ma poichè il nostro lavoro e la nostra presenza qui è di tipo parlamentare, non possiamo che limitarci alla denuncia, che facciamo con tutta la coscienza di operare come dobbiamo, nel senso cioè di rispondere a quel messaggio politico ed etico che abbiamo sempre pensato di interpretare.

Ci auguriamo che i fatti tra qualche ora, qualche giorno, ci smentiscano, ma riba-

diamo la convinzione che, con questo sistema, con questo Governo, con questa maggioranza, con questi rapporti, non si fa nè l'economia, nè l'Italia. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

* STEFANI. Signor Presidente, onorevole Ministro, fra gli amministratori locali e regionali eletti questa primavera, si era diffusa una speranza, che cioè con la legge finanziaria del 1986 si aprisse finalmente una nuova pagina per la finanza locale e regionale.

Mi sembra una speranza legittima in chi si accinge a presentare dopo la sua elezione il primo bilancio della nuova legislatura. Del resto l'onorevole Ministro ricorderà che a conclusione del dibattito dello scorso anno in quest'Aula fu votato da tutti un ordine del giorno che impegnava il Governo a presentare immediatamente la legge sulla finanza locale e la legge sulla finanza regionale per avviare per il 1986 una fase nuova. Però le cose lasciano prevedere che andremo all'esercizio provvisorio per il bilancio dello Stato e soltanto ieri è stata iscritta nel calendario dei lavori del Senato la legge sulla finanza regionale e quella per la finanza locale. I tempi lasciano prevedere che arriveremo anche quest'anno, oltre che all'esercizio provvisorio sul bilancio dello Stato, ad un ennesimo decreto che si prospetta assai confuso e pasticciato per quel che riguarda la finanza locale e regionale. Deve essere detto con estrema franchezza che questo ritardo non può essere addebitato alla cosiddetta lungaggine dei lavori parlamentari e tanto meno a responsabilità nostra. Se vi è un ritardo è perchè all'interno dell'attuale maggioranza e all'interno del Governo, tra i vari Ministri finanziari, tra i vari partiti che compongono questa maggioranza, in materia di finanza locale e di finanza regionale continuano a permanere orientamenti e visioni diverse che hanno portato a questa paralizzante situazione.

C'è inoltre anche un risvolto negativo per le stesse associazioni delle autonomie locali,

le quali forse per il fatto di risentire ancora dei recenti cambiamenti avvenuti in molte amministrazioni a seguito delle elezioni del 12 maggio scorso, non sono riuscite a far pesare, come giustamente doveva avvenire, questa esigenza nel corso della predisposizione del provvedimento relativo alla legge finanziaria per il 1986. Ma siccome la speranza è l'ultima a morire, sono persuaso che vi siano sia nella maggioranza del Governo sia nelle forze di opposizione autonomisti convinti e che ancora sia possibile fare qualche cosa e che, nonostante le prospettive che abbiamo relative all'esercizio provvisorio e al futuro decreto sulla finanza locale e regionale, non sia necessario far slittare per un tempo indefinito questo nuovo processo.

Con il 1985 si chiude una fase importante della finanza locale e regionale, perchè in effetti quest'anno ha termine il provvedimento triennale e si chiude una fase difficile e travagliata, molto contrastata, tesa a mantenere la spesa degli enti locali e delle regioni entro il tasso di inflazione programmata, a mantenere la media dei trasferimenti compatibile con il prodotto interno lordo, ad assicurare maggiormente la partecipazione da parte degli enti locali nelle spese dei relativi servizi a domanda individuale, a riequilibrare la spesa storica.

Ritengo che alla fine di questi tre anni debba essere data una valutazione sul periodo. Ho ricordato prima che il momento è stato molto difficile e travagliato: siamo stati tutti testimoni che in ognuno di questi tre anni, nel mese di dicembre, avevamo una conflittualità aperta tra le proposte del Governo e le proposte che venivano dagli enti locali e dalle loro associazioni. Però va anche riconosciuto che questa fase di confronto e di conflittualità abbastanza difficile e complessa veniva ogni anno a soluzione in modo, se non soddisfacente, che teneva comunque nel giusto conto quelle che erano le richieste che comuni, province e regioni avevano avanzato. Tale soluzione portava cioè ad ottenere il loro consenso di volta in volta per l'attuazione di questi provvedimenti.

Credo che con ciò si siano ottenuti dei risultati positivi; in questi tre anni, cioè, il

comparto della spesa locale è stato il solo comparto — credo — che nella spesa pubblica ha rispettato il tetto del tasso programmato di inflazione, anche se poi ogni anno quel tetto complessivo non era quello previsto, essendo più elevato. È questa una cosa che bisogna tenere in considerazione! Viene mantenuta, onorevole Gorla, una compatibilità di questi trasferimenti con il prodotto interno lordo; nel 1982 questi trasferimenti rappresentano il 3,3 per cento; nel 1984 ammontano al 3,21 per cento; nel 1985 dovrebbero ammontare al 3,41 per cento.

Vi è stata una notevole crescita del prelievo degli enti locali sui servizi a domanda individuale: nel 1982 questo prelievo ammontava a 2.700 miliardi; attualmente, nel 1984, è ammontato a 5.100 miliardi, pari cioè al 25 per cento degli interi trasferimenti agli enti locali; le previsioni per il 1985 danno una cifra pari al 30 per cento dei trasferimenti.

Vi sono delle novità alla fine di questi tre anni anche per quanto riguarda il riequilibrio della spesa storica: gli uffici del Ministero dell'interno hanno compiuto un'indagine ed un'analisi molto attenta ed è risultato che nel 1984 non vi sono più le cosiddette fasce dei comuni sottodotati. Nello scorso anno, grazie anche alle modifiche apportate alla legge finanziaria e allo strumento per la finanza locale, il 96 per cento degli enti locali ha avuto trasferimenti uguali o superiori al 100 per cento del tasso di inflazione.

Le difficoltà che sono rimaste sono serie e preoccupanti. Esse riguardano i comuni delle grandi aree tra i quali dieci su tredici hanno avuto quest'anno trasferimenti inferiori in modo sensibile al tasso di inflazione. La situazione più preoccupante alla fine di questo triennio riguarda i mutui contratti dai comuni, in quanto si è verificata una situazione molto strana. Ciò che era stato promesso all'inizio dell'anno con una disposizione del Ministero dell'interno, in corso di opera, con una nuova disposizione di ottobre, è stato modificato. È stato cioè detto ai comuni, dopo che numerosi di loro avevano già contratto i mutui, che soltanto del 38 per cento di tali mutui se ne sarebbe fatto carico

— diciamo così — il bilancio dello Stato, mentre il rimanente 62 per cento sarebbe andato a carico dei bilanci dei comuni. Si è così creata una preoccupazione molto diffusa, in quanto numerosi comuni si trovano a dover fare dei consuntivi che non rappresentano il pareggio di bilancio.

Si sta creando, onorevole Gorla — e richiamo su questo la sua attenzione — una situazione molto diffusa di un indebitamento sommerso nei comuni e nelle province italiane. È stata fatta una valutazione, una stima che prevede un costo aggiuntivo per il 1985 dell'ordine di 540 miliardi, e si prevede che anche per il 1986 occorreranno altri 540 miliardi. Si tratta di una stima molto veritiera e molto vicina alla realtà.

Questa è la situazione, e non aggiungo altri aspetti che potrebbero essere introdotti e che riguardano i punti relativi alla politica del personale degli enti locali in quanto questo argomento sarà ripreso più in là nel corso della discussione. Se questa è la situazione, credo che sia interesse del Governo e che sia interesse di noi tutti fare in modo che con il 1986 questi risultati non siano compromessi, che non si ritorni a creare una situazione di un debito sommerso nei comuni, che apparirà in modo palese nel corso dei prossimi anni. Ma già c'è qualcuno che va dicendo in giro che, se ciò dovesse verificarsi, si potrà allora rifare un provvedimento di consolidamento di quei debiti, che rappresenterebbe, a mio parere, un colpo molto serio alle autonomie locali. Credo che non si debbano compromettere questi risultati e che occorra cercare di correggere quelle storture che si sono manifestate in questi tre anni. Ma per fare ciò occorre veramente aprire una fase nuova. Questa fase nuova era stata annunciata in un certo modo con solennità, cioè dicendo che vi sarebbe stata una contestualità fra la nostra discussione sulla legge finanziaria 1986 e i provvedimenti per la finanza locale e quella regionale. Questa contestualità mi sembra che al momento attuale non vi sia ed è difficile attuarla, però vi sono una serie di fatti che non possono da noi essere dimenticati se si vuole aprire veramente con il 1986 un periodo diverso da quello del passato.

È stato presentato in quest'Aula un progetto di legge concernente il riordino delle autonomie, che in un suo capitolo fissa la cornice della nuova finanza locale. Voglio ricordare che il Presidente del Consiglio, onorevole Craxi, intervenendo in quest'Aula prima dell'estate, presentò a nome del Governo quelle che secondo il Governo dovevano essere le linee informatrici di una nuova finanza locale. Così si esprimeva il Presidente del Consiglio: «Sarà affrontato il problema di un'area di autonomia impositiva degli enti locali, ed in particolare dei comuni, nel duplice indirizzo tuttavia di evitare duplicazioni o aggravii di imposizioni per i contribuenti e di evitare il formarsi di nuove burocrazie negli enti locali. Si ravvisa che l'area impositiva degli enti locali possa individuarsi nei fabbricati abitativi, con conseguente revisione dell'ILOR. Verrà inoltre studiata come eventuale soluzione alternativa la possibilità di sovrimposizioni proporzionali alle imposizioni sul reddito, senza aumento dell'onere complessivo per il contribuente». Vi sono state nel corso dell'anno proposte ed elaborazioni da parte delle associazioni delle autonomie locali, ma di tutto questo non c'è traccia nella presentazione della legge finanziaria 1986. E per quello che riguarda la finanza locale, siamo secondo me di fronte ad un nuovo imbroglio, a una mistificazione molto simile a quella che è stata fatta con la SOCOF. In effetti, nella legge finanziaria attuale l'ammontare per il 1986 dei trasferimenti agli enti locali è pari all'ammontare del 1985. Che cosa nasconde il fatto che per gli enti locali non è stato previsto l'incremento relativo al tasso di inflazione programmato? Nasconde una volontà di impegnare direttamente i comuni, attraverso una tassazione aggiuntiva, a recuperare — loro — il 6 per cento che manca.

Ma voglio qui dire a tutti i colleghi del Senato, e anche al Governo, che la situazione è ben più complessa e molto più grave della mancanza di questo 6 per cento. Ho ricordato prima che ai comuni nel 1985 e nel 1986 dovrà essere fatto carico di un onere aggiuntivo non previsto per quanto riguarda i mutui, che deve essere stimato nell'ordine di circa 1.000 miliardi. Ma nel corso del

dibattito in Commissione è stato messo in evidenza che vi è un altro articolo della legge finanziaria che addebita nuovi oneri ai comuni, un provvedimento che può essere affrontato anche sotto l'aspetto della incostituzionalità, perchè tutti ormai sappiamo che non possono essere trasferite nuove funzioni se relativamente a queste non vengono trasferiti i mezzi necessari. Mi riferisco al fatto che i comuni dovranno fronteggiare gli oneri relativi ai *tickets* e alle spese sanitarie di coloro che non sono in grado di farvi fronte. Le stime fatte al riguardo vanno dai 700 miliardi ai 900 miliardi. Quindi, con i 1.500 miliardi che mancano, con il 6 per cento di cui si è detto, con gli oneri aggiuntivi di questi mutui, con i riflessi che si avranno anche per altri oneri aggiuntivi riguardo all'86, con queste spese aggiuntive per quanto riguarda la sanità, si crea un vuoto nella finanza locale di circa 4.000 miliardi.

Come si pensa di risolvere questo problema? Saremo impegnati nei prossimi giorni nell'esame del provvedimento sulla finanza locale e regionale che ieri è stato iscritto all'ordine del giorno dei nostri lavori. Ma credo che sia indispensabile compiere un minimo di comparazione tra questa esigenza di 4.000 miliardi e il modo in cui una tale esigenza dovrebbe trovare compensazione in una nuova cosiddetta «tassa sui servizi comunali», prevista all'interno del provvedimento sulla finanza locale. Intanto c'è una cosa veramente molto strana. Ricordo il dibattito che avemmo in quest'Aula due anni fa, quando il ministro Visentini ritenne che il provvedimento relativo alla SOCOF non doveva prolungarsi per due anni come era stato previsto, perchè a suo parere — giustamente condiviso anche da noi — quella era una imposizione non giusta; quindi occorreva mettere mano a una riforma che completasse, nel quadro del prelievo generale, lo spazio dell'autonomia e del prelievo dei comuni. Disse allora il ministro Visentini che un problema di questo tipo richiedeva come minimo un anno per la sua preparazione e un anno per la sua attuazione: si convenne così, tacitamente, che bisognava pensare al 1986 come tempo per l'inizio di questa nuova situazione.

Quest'anno il ministro Visentini dice che rispetto al prelievo attuale non si debbono attuare altri prelievi aggiuntivi, e non presenta nessuna nuova proposta per quello che riguarda l'autonomia impositiva e la finanza locale; il Ministero dell'interno — e credo che non sia una competenza specifica dei suoi uffici, quella di elaborare un sistema di prelievo diverso della finanza locale nel sistema di prelievo complessivo della finanza italiana — presenta questa tassa relativa ai servizi comunali. Una tassa che era già esistita nel passato, che si dice dovrebbe riassumere in se stessa una serie di tasse oggi esistenti nei comuni, la più consistente delle quali è quella relativa ai rifiuti urbani. I dati però ci mostrano che cosa ha rappresentato nel corso dell'ultimo anno, questo prelievo da parte dei comuni: esso è configurabile in circa 900 miliardi. Rispetto quindi a quel vuoto che prima ho ricordato, di circa 4.000 miliardi tra minori entrate e maggiori spese per i comuni, se i comuni volessero pareggiare il loro bilancio e raggiungere una situazione di trasferimenti pari al 6 per cento per far fronte a quelle minori entrate, dovrebbero, per quanto riguarda questo prelievo relativo alla tassa sui servizi — faccio sempre una stima nazionale — moltiplicare per il 1986 per quattro volte il prelievo operato nel 1985. Mi sembra che questa previsione non possa essere affrontata a cuor leggero. Inoltre ritengo che un problema come quello della tassa sui servizi non possa essere affrontato all'interno dell'eventuale decreto-legge che dovrà essere varato per i bilanci dei comuni a partire dal prossimo gennaio.

Mi sembra perciò abbastanza ragionevole pensare che la prima cosa da fare — e tutti gli amministratori delle varie parti politiche fin da allora presero appuntamento per quest'anno a Viareggio — è, anche per i comuni, un trasferimento pari al tasso di inflazione programmata, in attesa che si avvii complessivamente il processo dell'autonomia impositiva, all'interno del quale devono essere discussi il ruolo, la funzione, il peso e la dimensione di questa eventuale tassa sui servizi.

Signor Presidente, debbo dire qui che sono molto sorpreso di due cose: anzitutto che di

fronte alla dimensione di un problema che può veramente sconvolgere il bilancio di numerosi comuni italiani, il Governo, a differenza di quanto ha fatto negli altri anni, non abbia sentito la necessità e il bisogno di confrontarsi in tempo e con serietà con i rappresentanti delle associazioni dei comuni. Mi rivolgo in modo particolare al Presidente della Commissione bilancio, senatore Ferrari-Aggradi, che è sempre stato molto sensibile a questi problemi. Voglio chiedergli se su questo problema così complesso e difficile, che in questo modo non può trovare una soluzione all'interno della legge finanziaria per il 1986, non ritenga opportuno prendere personalmente l'iniziativa di promuovere un confronto — cosa che finora non è stata fatta — con l'insieme delle associazioni delle autonomie. Infatti il problema non riguarda soltanto i comuni in quanto tali, ma riguarda la nostra responsabilità diretta. Certo il tempo a nostra disposizione è molto ristretto, però nei prossimi giorni qualcosa deve essere fatto se vogliamo dare certezza, se vogliamo uscire da uno stato di confusione, se non vogliamo creare una situazione di difficoltà e di sconquasso che potrebbe compromettere seriamente gli stessi risultati che con grande fatica sono stati ottenuti in questi anni.

PRESIDENTE. Senatore Stefani, ho notato che il relatore Ferrari-Aggradi intende intervenire. Senatore Ferrari-Aggradi, lei potrà esprimere il suo pensiero nel corso della replica alla fine della discussione generale. Perciò posso consentirle di parlare soltanto per un breve chiarimento.

* FERRARI-AGGRADI. *relatore sul disegno di legge n. 1504.* Si tratta di una precisazione. Volevo segnalare tre cose. Anzitutto che nel corso delle udienze conoscitive che hanno preceduto l'esame della legge finanziaria abbiamo ascoltato la conferenza delle regioni intendendo in questo modo ascoltare tutte le autonomie locali. La seconda considerazione è questa...

PRESIDENTE. Le ricordo che le ho dato la parola solo per una breve precisazione.

FERRARI-AGGRADI, *relatore sul disegno di legge n. 1504.* La seconda considerazione è che noi abbiamo ricevuto tutti coloro che hanno chiesto di essere ascoltati ed anche, seppure non in modo organico, le associazioni dei comuni.

In terzo luogo, nella mia relazione i due temi che ho messo in risalto nella parte conclusiva come meritevoli di ulteriore approfondimento nella fase finale, sono proprio il Mezzogiorno e le autonomie locali.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Ferrari-Aggradi. Senatore Stefani, è stato soltanto per maggiore completezza che ho permesso al senatore Ferrari-Aggradi di interromperla.

STEFANI. Ringrazio anch'io il senatore Ferrari-Aggradi per questa precisazione. È vero, sono state ascoltate le Conferenze delle regioni, però le associazioni delle autonomie sono una cosa diversa. Sono inoltre dispiaciuto perchè mi auguro che il collega, senatore Triglia — io sono il Segretario della lega nazionale delle autonomie, lui è il presidente dell'ANCI — avesse occasione di intervenire in questo dibattito — mi è stato detto che si trova all'estero per cui mi auguro che lo possa fare nei prossimi giorni — perchè il problema tocca sì direttamente i comuni, ma, nella nostra veste di parlamentari nazionali, dobbiamo vedere come questo problema va collocato all'interno della manovra complessiva della finanza pubblica. E mi permetto di aggiungere che le sue dimensioni, la sua complessità, le conseguenze del modo in cui è stato affrontato forse non sono state ancora compiutamente valutate.

E, senatore Ferrari-Aggradi, all'inizio del mio intervento ho detto anche che sono dispiaciuto perchè, se vi è una situazione di questo tipo, se vi è cioè la mancanza di una conoscenza complessiva in materia, vi è anche una responsabilità delle stesse associazioni delle autonomie, le quali forse soffrono le conseguenze di un ravvicinato confronto elettorale, per non aver fatto pesare fino in fondo tutte le valutazioni conseguenti e necessarie ad una soluzione diversa di questo problema.

Per quello che riguarda le regioni, senatore Ferrari-Aggradi, lei conosce, come me del resto, il senso di disagio e di malessere molto diffuso per il modo come vengono affrontate all'interno del disegno di legge finanziaria anche le questioni relative alla finanza regionale. Qui addirittura vi era stato un incontro Governo - Conferenza dei Presidenti delle regioni; il sottosegretario Fracanzani aveva addirittura annunciato che, all'interno della presentazione del disegno di legge sulla finanza regionale, sarebbe stata trovata la sistemazione relativa alla autonomia impositiva regionale.

Era stato illustrato anche il modo come ciò sarebbe avvenuto e mi risulta che lo stesso ministro Goria avrebbe riconosciuto, in uno degli ultimi incontri con le regioni, che i conti degli ultimi anni erano stati fatti in un modo non giusto e che quindi le regioni legittimamente ponevano anche un problema di recupero nei confronti dei trasferimenti relativi agli anni passati. Quando però siamo andati a vedere il provvedimento e gli orientamenti contenuti all'interno del disegno di legge finanziaria, ci siamo accorti che tutto è come è sempre stato.

Certo, le regioni hanno maggiori garanzie rispetto ai comuni per quello che riguarda i trasferimenti in confronto al tasso programmato di inflazione; vi è un ancoraggio del fondo per gli investimenti relativo all'andamento del prodotto interno lordo, però non decolla né l'autonomia finanziaria delle regioni né la programmazione regionale. E a tale proposito credo che abbia ragione il Presidente della regione veneta, il collega Bernini, quando dice che siamo sempre alle solite, che il fondo degli investimenti continua ad essere una specie di lotteria, cui le regioni concorrono presentando i loro progetti: fortunati coloro che vengono estratti.

Questa è la situazione anche per quello che riguarda le regioni e noi poi sentiamo una serie di lamentele, molto spesso giuste, sul livello basso dell'attività regionale. Ma per quello che riguarda noi, se dobbiamo fare un esame di coscienza per quanto concerne sia il disegno di legge finanziaria che i provvedimenti che dovevamo prendere, dopo il più importante provvedimento che fu la

legge n. 316, credo che dobbiamo constatare che molte cose non sono andate avanti e non vanno avanti purtroppo perchè prevale un orientamento relativo al fatto che l'efficienza è collegata ad una maggiore centralizzazione delle decisioni, degli interventi e delle scelte. E forse proprio in questa logica vi è una così scarsa considerazione del ruolo della finanza locale e regionale, in modo particolare.

Vorrei aggiungere — e concludo — un'altra considerazione circa il fatto di ritenere che in definitiva i comuni cercheranno di far fronte alla situazione, attraverso la possibilità di alimentare le aliquote di questa tassa (pensate, una tassa che dovrebbe essere moltiplicata per tre o quattro volte), fornendo ai cittadini gli stessi servizi, agli stessi costi dell'anno precedente. A questo punto, si dice, i comuni saranno costretti a rivedere i loro conti, a far pagare di più i servizi forniti ai cittadini; ed in questo modo (cosa che denunciava ieri lo stesso senatore Donat Cattin) viene dato un altro colpo al cosiddetto Stato sociale, che sarebbe la causa dei mali del nostro paese. Ma questa va semmai ricercata in un restringimento della base produttiva e nel costo elevato di troppe spese improduttive.

Ci si muove lungo una linea che, anzichè andare incontro a chi è emarginato, lo emargina ancora di più. Riteniamo pertanto che debbano essere presi dei provvedimenti molto diversi, che sono oggetto dei nostri emendamenti e dei nostri ordini del giorno, con questa legge finanziaria. Questo dovrebbe essere un obiettivo da tutti condiviso, perchè non c'è speranza alcuna, secondo la mia esperienza e il mio pensiero, di uscire da una così difficile situazione economica e sociale, senza un concorso convinto dei comuni e delle regioni. Se noi lasciamo questa parte così importante del paese nella sensazione di vivere di una finanza derivata, continuamente pressata da un suo restringimento, che gli amministratori locali, non solo della mia ma anche della vostra parte, ritengono ingiusto, state certi che non avremo quel concorso che ci si aspetta dal paese per modificare la situazione esistente.

Bisogna coinvolgere maggiormente i comuni e le province in un concorso di risa-

namento di carattere generale, e in un programma di investimenti, di occupazione, con una particolare attenzione proprio verso i ceti più deboli, gli emarginati e in modo particolare verso le nuove generazioni. Per fare ciò occorre cambiare gli orientamenti contenuti in questa legge finanziaria, in modo netto, chiaro, senza equivoci e senza imbrogli. Una seconda SOCOF non risolve il problema e compromette anche quanto di positivo è stato realizzato in questi tre anni.

Mi auguro che il Governo abbia la forza di ragionare con freddezza e serenità su questa situazione, che all'interno delle stesse forze di maggioranza che, dopo le elezioni del 12 maggio, hanno assunto una maggiore responsabilità nella direzione di enti locali del nostro paese, ci sia analoga forza di riflessione per affrontare in modo diverso questi problemi.

Questo è l'augurio che rivolgo a tutti noi e spero di aver messo il giusto calore nel richiamare l'esigenza di una soluzione diversa di un problema che non riguarda soltanto la vita dei nostri comuni e delle nostre regioni, ma il generale processo di sviluppo della democrazia e dell'economia del nostro paese. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

BASTIANINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mentre ha preso il via nelle Aule del Parlamento il confronto sulla legge finanziaria e sui documenti di bilancio del 1986, poniamo una domanda preliminare a noi stessi e alle altre forze politiche, alle organizzazioni sociali, al paese e alla sua gente. Come saremmo oggi, dove sarebbe la nostra competitività internazionale se anche per il 1984 e per il 1985 si fosse proseguito nelle abitudini che per un lungo decennio avevano segnato la gestione della finanza pubblica? Abitudini che, costantemente, per anni, associavano previsioni di bilancio già di manica larga con scostamenti a consuntivo che regolarmente sfondavano per molte decine di migliaia di miliardi e per molte decine di

punti percentuali le già troppo larghe cifre iniziali di disavanzo.

Questa domanda, e le implicite considerazioni positive sull'azione svolta per il risanamento dell'economia nei due anni del Governo Craxi, devono sempre essere tenute presenti per dare un giudizio più sereno sui problemi che dobbiamo affrontare. Devono essere tenute presenti sicuramente dalle opposizioni, se vogliono — come possono e debbono — concorrere costruttivamente al miglioramento delle politiche proposte, ma devono essere tenute presenti soprattutto dalle forze della maggioranza, dove troppo spesso tendono invece a prevalere divaricazioni nel giudizio, divaricazioni che sembrano ispirate dalla volontà di avere migliori occasioni di caratterizzazione nei confronti dell'opinione pubblica o di benevolenza da parte di questo o quell'interesse settoriale.

L'avvio al risanamento dei conti pubblici, o per lo meno il congelamento di una situazione grave che poteva rapidamente degenerare in modo irreversibile, non sono il solo merito dell'azione del Governo. Accanto alla cura per i conti pubblici, altre importanti politiche, necessario supporto al risanamento economico, hanno negli scorsi anni trovato posto.

Una prima spallata alle dinamiche automatiche di aggiornamento del costo del lavoro, che ha avuto un esplicito riconoscimento nel paese, una maggiore equità fiscale tra le categorie, l'attenzione continua, anche se non sempre coronata da successo, ai principali settori di spese, hanno costituito la base indispensabile per una politica economica che ha, dopo anni ed anni, segnato qualche successo. Altri passi importanti in questa politica parallela vengono anche quest'anno, proponendo il Governo per la prima volta di arrestare, rispetto all'inflazione il carico fiscale e di stimolare gli investimenti produttivi alleggerendoli degli oneri impositivi.

Ma richiamate queste considerazioni preliminari, considerazioni non secondarie perchè sono questi i dati che ci consentono oggi di poter parlare in termini diversi di politiche economiche due altre domande ingombrano il tavolo delle forze politiche responsabili. La prima chiede se sia possibile stabilizzare i risultati raggiunti e dare seguito ad un defi-

nitivo risanamento continuando negli anni con le politiche di bilancio e leggi finanziarie che abbiano l'impianto logico degli ultimi anni, impianto ripreso dai documenti per il 1986.

La seconda domanda chiede invece se vi siano politiche alternative che sappiano davvero saldare più ambizioni ed accelerati obiettivi di risanamento con soluzioni che siano tecnicamente, socialmente e politicamente praticabili.

I liberali, a cui non può certo essere imputata alcuna slealtà nei confronti di un Governo che in altri partiti della maggioranza trova invece troppo frequenti provocazioni, si sono posti queste due questioni ed hanno provato a dare risposte responsabili, per costruire su di esse la propria linea politica per la partecipazione al dibattito sulla finanziaria. Hanno inoltre ricercato quali potessero essere i correttivi immediatamente praticabili e le linee di indirizzo per rendere più incisiva la manovra economica proposta. La logica della legge finanziaria 1984-85, ripresa anche per il 1986, non offre al paese una prospettiva sicura. Si tratta di una logica e di un impianto probabilmente inevitabili per una necessaria fase difensiva, per arrestare comunque la degenerazione dei conti pubblici. Ma questa linea non può essere considerata strategica e capace di riportare il paese a fare i conti alla pari con le economie concorrenti. Sbaglierebbe chi non valutasse i meriti della linea seguita, quasi una strada stretta ed obbligata per creare le basi di un reale risanamento, ma sbaglierebbe anche chi non riconoscesse la necessità di qualcosa di diverso e di più incisivo. Vi è in questa impostazione ancora troppa attenzione alla quantità del disavanzo e non alla sua qualità, come se sull'economia del paese potessero essere uguali gli effetti dei miliardi spesi per dilatare le spese correnti assistenziali ed improduttive o dei

miliardi investiti nei settori strategici per il cambiamento produttivo.

Restano ancora pesi gravi come macigni a frenare una fase attiva delle politiche economiche: l'ammontare globale del debito pubblico accumulato negli anni e che continua a crescere, il disavanzo di esercizio tra entrate e spese al netto degli interessi, la mole degli interessi sul debito pubblico che ogni anno assorbe più o meno quanto i cittadini pagano per l'IRPEF. L'ammontare complessivo del debito pubblico preme sul mercato finanziario, tiene alti i tassi e obbliga, per la necessità di assicurarne la copertura, ad escludere da ogni concorso tributario, una massa patologica di ricchezza del paese. Nel campo delle assistenze sociali si stenta ancora a tenere sotto controllo i reali andamenti delle spese e, anno dopo anno, si opera con tagli e riduzioni ai margini dei sistemi esistenti, pagando prezzi sociali elevati e spesso sproporzionati rispetto alla reale entità delle economie ottenute.

Le pressioni degli interessi protetti e le tradizioni assistenziali, quando non clientelari, di troppe forze politiche riescono non appena si abbassa la guardia a dilatare ancora le uscite improduttive, non trovando adeguate resistenze e blocchi automatici nelle norme regolamentari che dovrebbero assicurare la preventiva verifica della copertura alle nuove uscite.

La linea per una diversa finanziaria può essere costruita su alcuni punti che hanno costituito la costante dell'azione di analisi e di proposta svolta dai liberali in queste settimane e in questi mesi.

In primo luogo il reale cambiamento e la qualificazione delle spese nel settore sociale: questo cambiamento e questa qualificazione non possono più essere perseguiti con interventi sul sistema di sicurezze sociali esistenti, ma richiedono una più incisiva azione di riforma.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue BASTIANINI). In campo sanitario non è più possibile illudere ed illuderci che possa essere ancora perseguibile la strada dei tagli e dei *tickets*, dell'aumento degli oneri posti a carico del cittadino e della diminuzione delle prestazioni, se non si ha la determinazione di metter mano al sistema gestionale delle unità sanitarie locali, che è fonte prima delle diseconomie e degli sprechi e di immaginare un sistema di sicurezze sociali diverso, che ridimensioni l'organizzazione pubblica, lasci più spazio all'offerta privata di servizi, renda più liberi i cittadini, protetti dai maggiori rischi, di scegliere responsabilmente le forme integrative e di sicurezza a cui affidarsi. Nè diversamente può essere per la previdenza, le cui leggi scontano errori di prospettiva che porteranno in tempi brevi al collasso e la cui gestione non assicura nè la certezza delle entrate, nè la correttezza delle uscite.

Non potrà avere il consenso liberale una politica previdenziale che pretenda di mantenere in piedi un gigantesco ed accentrato istituto per la cui sopravvivenza, anno dopo anno, devono essere mortificate le attese dei cittadini che vedono tagliate legittime aspettative costruite su denari da loro pagati, o taglieggiata la gestione autonoma delle categorie che, senza nulla chiedere allo Stato, hanno costruito per i loro associati sicurezze previdenziali migliori.

Lo Stato deve tornare indietro, deve farsi più piccolo nella nostra vita sociale. Non è un pregiudizio di ideologia che ci spinge a tale richiesta, ma la sperimentata convinzione che accentrare e concentrare rende meno efficiente il sistema, moltiplica gli sprechi e le occasioni di discutibile amministrazione, crea un sistema per la cui sopravvivenza vengono ad essere sacrificate le finalità di equità sociale che ne avevano giustificato l'istituzione.

Perseguire il pareggio di esercizio tra entrate ed uscite è un secondo obiettivo. La diminuita pressione della domanda del debito pubblico che ne deriverebbe è la sola cura per ridurre il peso degli interessi sul disavanzo dell'anno. Il rifiuto liberale alle ipotesi di patrimoniale e di tassazione dei titoli del debito pubblico è netto e motivato. Si tratta di scorciatoie avventurose e non risolutive che porterebbero probabilmente ad aggravare i problemi. La tassazione, per assicurare la tempestiva copertura del fabbisogno dello Stato, farebbe elevare i rendimenti dei titoli e gli effetti psicologici conseguenti farebbero probabilmente sì che lo Stato verrebbe a pagare in maggiori interessi più di quanto incasserebbe con l'imposizione fiscale. La patrimoniale darebbe un gettito irrilevante rispetto al disavanzo globale dello Stato e si tradurrebbe, di fatto, in un'imposta sulle proprietà immobiliari che graverebbe ancora una volta su beni già ripetutamente colpiti sul piano fiscale e dalla normativa per le locazioni.

Più fiducia i liberali hanno per manovre più incisive sul livello degli interessi dei titoli del debito pubblico, che meglio riescano ad allineare la riduzione dei tassi stessi al rientro dall'inflazione. Vi è molto da approfondire in questa materia, sembrando davvero troppo riduttivo affidare il rientro dei tassi, in un periodo che ha visto una forte discesa dell'inflazione ed un suo stabile attestarsi, alle risposte, mese per mese, di un mercato che si è dimostrato troppo sensibile a fatti esterni congiunturali, quali le scadenze fiscali o i seducenti andamenti della borsa. Vi è probabilmente spazio per titoli con caratteri di emissione diversi dagli attuali o per meccanismi di paracadute che proteggano dagli andamenti congiunturali e che, senza dimenticare il riferimento al mercato, consentano al Governo di sviluppare

una programmata politica di rientro che non sia arrestata o contraddetta dalle vicende occasionali che, scadenza dopo scadenza, possono influire sul mercato finanziario.

La qualità della spesa è il terzo punto tenacemente richiamato dai liberali. Vogliamo anche dire con chiarezza che alla mitica battaglia sul tetto all'indebitamento non crediamo, se non si entra nel merito di come quel tetto viene costruito, di quali voci vi concorrono e di come lo si intenda difendere. In caso contrario, si tratta di una cifra ipocrita, costruita su dati ipocriti, che serve come saracinesca insuperabile per dire no a spese utili, ma che lascia aperte comode e compiacenti porte per dire ancora sì alle spese correnti, assistenziali e clientelari. E questo è successo nel 1985 quando, nel discutere la legge finanziaria, si oppose il rispetto del tetto ai liberali che chiedevano più risorse per lo sviluppo, per poi scoprire, nel corso dell'anno, che Governo e Parlamento facevano a gara, nell'attesa elettorale, nel destinare benefici alle corporazioni che premevano sulla spesa pubblica improduttiva.

La ripresa del paese non può, invece, fare a meno di un forte sostegno che recuperi settori strategici per l'equilibrio del paese come l'agricoltura e il Mezzogiorno, rilanci le capacità tecnologiche del nostro sistema produttivo, assicuri una penetrazione sui mercati internazionali. Queste e solo queste sono le politiche strategiche capaci di assicurare una ripresa occupazionale non assistita, che non si affidi — come con lo scarso consenso dei liberali avviene in questa finanziaria — al fantasioso incrocio tra «giacimenti culturali», tecnologie avanzate ed occupazione di giovani dequalificati, in attesa di inventare nel prossimo anno qualche nuova giustificazione per dilatare di fatto una occupazione assistita ed improduttiva.

Vi è un quarto ed ultimo punto che desidero ricordare. Il Parlamento deve essere messo in grado di controllare ogni nuova decisione di spesa sul fronte della reale copertura e per questa finalità sono urgenti modifiche, almeno regolamentari, che non consentano l'impiego distorto ed improprio delle risorse, la sottostima delle uscite, la sovrastima delle entrate o la copertura affidata a semplici artifici formali.

La stessa finanziaria deve essere ricondotta a tale finalità e non ci sembrano buoni segnali alcune tendenze emerse già negli anni passati e rafforzate nel dibattito di quest'anno. Si tratta dell'abitudine, che tende a generalizzarsi, di interpretare la legge finanziaria come un convoglio cui agganciare ogni vagone, inserendo articoli che sono di fatto leggi non discusse, nè discutibili approfonditamente in sede finanziaria nelle Commissioni di merito, e il cui collegamento con la manovra economica è affidato di fatto alla sola considerazione che ogni norma di legge comporta comunque conseguenze nelle entrate e nelle uscite. La seconda abitudine è il trasferimento in articolato dei fondi globali da accantonare per nuove leggi. Si tende cioè a caricare le risorse necessarie per affrontare in modo nuovo i problemi nuovi su vecchie leggi di spesa: ciò rende gli stanziamenti immediatamente spendibili, ma impedisce di ricercare soluzioni legislative innovative ed efficaci, soluzioni capaci di garantire la reale finalizzazione degli investimenti.

Riforma del sistema delle sicurezze sociali, pareggio del bilancio di esercizio, manovra sui tassi del debito pubblico, qualificazione della spesa per il sostegno allo sviluppo, rigido controllo di copertura delle nuove leggi di spesa sono i quattro riferimenti che hanno guidato i liberali nel concorrere alla formazione della legge finanziaria e nel valutarla nelle sue parti e nel suo insieme.

L'obiettivo era e resta, per i liberali, una finanziaria per lo sviluppo, capace di dare prospettiva non miope ai sacrifici richiesti alle categorie e ai cittadini. Una finanziaria per lo sviluppo è la domanda che viene dal paese, almeno da quella parte del paese non più rassegnata a vivere di piccoli favori o di mediocri privilegi, ma che chiede di confrontarsi con un progetto di grande trasformazione capace di assicurare diritti civili più certi, una scuola più efficiente e più aggiornata, un sistema produttivo più competitivo, un ambiente più protetto e più valorizzato.

Il disegno di legge finanziaria del 1986 non ha tutti questi requisiti ma, specie dopo le modifiche introdotte dalla Commissione, anche per l'azione dei liberali — ricordata punto per punto dai colleghi, senatori Fioc-

chi, Valitutti e Palumbo — costituisce un primo punto di svolta e risponde, almeno in parte, alle indicazioni di indirizzo dei liberali. (*Applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

FINOCCHIARO. Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il nostro consenso al passaggio dei documenti di bilancio per il 1986 non vuole costituire un segmento di parte, quella socialista, del rituale approvativo che si ripete ogni anno con grande clamore esterno, ma con modeste riflessioni interne nelle Aule del nostro Parlamento.

Il nostro consenso vuole articolarsi in un arco di giudizi critici per definire successive iniziative legislative che contribuiscano a semplificare le procedure di presentazione e di esame dei documenti, a consolidare la manovra economica proposta, che rischia oggettivamente d'essere spogliata di logica se i comportamenti parlamentari e degli enti decentrati di spesa conservassero i loro andamenti e, ancora, se le contraddizioni tra politica monetaria restrittiva e bilancio in espansione non fossero attenuate.

E' indubbio che le modifiche introdotte nel capitolo XV del Regolamento del Senato hanno contribuito a razionalizzare le procedure, recependo l'opinione diffusa, in sede dottrinale prima e parlamentare poi, che l'esame degli articoli e la votazione finale della finanziaria avrebbero dovuto precedere l'esame e l'approvazione dei bilanci, consentendo l'inserimento nel testo delle variazioni conseguenti all'approvazione di essa.

Ma ugualmente la complessità dei documenti e la farragine superflua dell'attività conoscitiva — copia impropria delle procedure tedesche — introducono e conservano difficoltà e dispersione nella conoscenza e nei controlli disposti dalla norma costituzionale.

I parlamentari, di fronte alla mole scomposta dei documenti, alla brevità dei tempi di esame e di voto, alla mancanza di uffici e di esperti istituzionali, non sono messi in grado di approfondire, nè di valutare nelle

loro Commissioni i bilanci specifici nel contesto dell'intera manovra di bilancio.

Si procede quindi per disgregazioni e approfondimenti settoriali, a volte privi di rigore e di logica, per carenza conoscitiva del quadro di insieme.

Ne consegue che i dibattiti spesso si riducono a puro esercizio ripetitivo o di riepilogo dei documenti del Governo o a modificazioni critiche di essi.

Si pone oggi un'esigenza di fondo; la revisione della legge n. 468, per rimuoverne i vizi di origine e le contraddizioni.

Essa ha meritato — e a ragione — un consenso quasi corale nei primi anni di applicazione, per la sua indubbia portata innovativa e per taluni immediati effetti positivi, avendo restituito flessibilità e capacità programmatica al bilancio.

Ma la «svolta» appartiene al passato: perplessità, disfunzioni, carenze dispositive e attuative sono in questi anni emerse, evidenziando l'esigenza di una organica e meditata riflessione non tanto sulla validità complessiva della filosofia del disegno, quanto piuttosto sulla idoneità degli strumenti introdotti e sul loro uso.

In quanto i tre strumenti in cui il disegno si esprime (bilancio di competenza e bilancio di cassa, bilancio pluriennale, legge finanziaria) pretendono un attento ripensamento sia nella loro interrelazione che sui contenuti e nel ruolo che ad essi è attribuito e che concretamente hanno assunto soprattutto nell'ottica delle decisioni parlamentari: il bilancio di cassa essendosi consolidato più come rivelatore delle disfunzioni che come correttore di esse; il bilancio pluriennale non essendo più costruibile senza il prioritario riferimento ad un piano, la legge finanziaria, prefigurata ben diversamente nell'originario disegno di legge, essendo divenuta uno strumento fortemente ambiguo in un rapporto indefinito con la legge di bilancio.

Infatti o si dovrebbe ravvisare in essa una legge annuale organica dell'assetto finanziario, esterna ed anticipatrice del bilancio, o una legge al servizio della legge di bilancio con conseguenze differenziali sia per il riflesso costituzionale — riconducibilità ovvero estraneità all'articolo 81, terzo comma

della Costituzione — sia per la problematica della sua stessa copertura.

Connessa è l'esigenza di snellire il momento del dibattito e delle scelte decisionali con un all'aggerimento dei documenti finanziari attuali l'articolo 81 della Costituzione è infatti assolutamente indifferente alle procedure e con lo scorporo di tutti quei flussi che per la loro ricorrenza rigida non possono essere oggetto di alcuna decisione di bilancio, ma al massimo di una verifica dell'attendibilità delle metodologie di stima e di previsione, come già avviene in Inghilterra e in Francia. Questo compito è proprio dell'Esecutivo.

Con il conseguente rigoroso recupero da parte parlamentare della metodologia delle scelte per grandi aggregati o funzioni di spesa.

Gli stessi fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso di approvazione andrebbero mutati in fondi speciali funzionali, vale a dire in strumenti ad un tempo più rigorosi e più flessibili. Più rigorosi perchè non legati fittiziamente a singoli interventi legislativi, ma a grandi settori di spesa, più flessibili in quanto consentirebbero nell'ambito dei grandi aggregati funzionali una più corretta e meditata priorità qualificativa e quantitativa della spesa. Purtroppo gli ostacoli ad una semplificazione documentale e procedurale della decisione di bilancio sono notevoli. Essi sono individuabili soprattutto nelle nostre strutture di Governo, mancando un Ministero delle finanze, come quello francese o tedesco, che operi da gestore di fatto unico e da controllore della spesa, mentre le nostre sovrastrutture obbligano il bilancio (6.000 capitoli contro i 300 francesi) in pletoriche e ripetitive costruzioni verbali, zeppe di tabelle e di rubriche, privandolo di un sostegno programmatico certo che non potrebbe esprimersi che per gruppi di funzioni.

Si avverte, dunque, una pretesa di riforma che operi in profondità.

Due altre questioni preliminari meritano una notazione nell'esame dei documenti di bilancio: il controllo sulla spesa degli enti locali (gestione e legittimità); il costo del debito pubblico.

I trasferimenti agli enti ammonteranno nel 1986 complessivamente a circa 24.765 miliardi. Sommando ai trasferimenti le entrate degli enti, previste per i soli comuni nel 1985 in 18.240 miliardi, si ha una gestione di 43.005 miliardi (per le regioni i trasferimenti, al bilancio assestato 1985, ammonteranno a 62.155 miliardi). Si tratta di una disponibilità enorme, di un tasso di finanza derivato tra i più alti d'Europa, manovrato all'esterno di forme di controllo rigorose sia di gestione che di legittimità.

I CO.RE.CO infatti, rappresentano nel nostro paese un'esemplare testimonianza di complicità nel malgoverno della cosa pubblica, una complicità fisiologica essendo i componenti di essi, nella maggior parte dei casi, la proiezione dosata e clientelare delle forze politiche che dovrebbero essere sottoposte a controllo: essi sono i crocevia di interscambio degli sprechi finanziari e delle malversazioni gestionali degli enti locali, che scaricano poi di fatto sulla fiscalità generale le follie dell'effimero, dei gemellaggi, delle *estati-festivals*, degli stadi ciclopici e degli scuola-bus con l'aria condizionata.

E sulla spesa corrente nel settore pubblico spesso gravano non solo i mutui per spese in conto capitale controllati, ma anche quelli fatti con aziende ed istituti di credito che con abili, ma non per questo meno condannabili, *marchingegni* contabili gli enti locali assorbono nella spesa corrente. L'indebitamento esterno della Cassa depositi e prestiti dei soli Comuni (con aziende di credito ed I.C.S. insieme) ammontava al 30 settembre 1985 a 24.115.132 milioni (di cui 17.957.875 milioni già utilizzati, mentre le garanzie fideiussorie ottenute per centinaia di milioni erano quasi tutte utilizzate).

E' vero che per i Comuni superiori agli 8.000 abitanti e per le province dal 1982 è stata attivata una Sezione della Corte dei Conti per l'esame dei consuntivi, ma si tratta di un controllo «cieco», essendo tale sezione dotata di un organico di sole 20 unità che devono occuparsi di 1.300 comuni, più le provincie, operando per di più su documenti che ricevono dalle amministrazioni controllate, mentre i CO.RE.CO, che operano a più immediato contatto con le amministrazioni

locali, rigettano le richieste di documenti aggiuntivi o integrativi.

Essendo fermo sia il disegno di legge sulle autonomie, in discussione nella nostra Assemblea, che pure attenua e generalizza le modalità di controllo e riduce il volume degli atti controllati (artt. 74, 77, 88, 89, 95, 96, 102 del Doc. 5-133 e 311-A) sia quello che disciplina l'ordinamento della Corte dei conti (Doc. 6-3091), si dovrebbe considerare l'opportunità di introdurre, in via transitoria, già nella legge finanziaria per gli enti locali dispositivi che, nel rispetto delle norme costituzionali sulle autonomie, privino il policentrismo decisionale della spesa dei connotati di dissipazione e volte di illegittimità che attualmente lo connotano.

Volendosi attenere ad indicazioni concrete:

si potrebbe anticipare la norma contenuta nell'articolo 71 del nuovo ordinamento delle autonomie locali che ristrutturata la composizione dei comitati, chiamando a farne parte un magistrato amministrativo-contabile, o un avvocato dello Stato. Questo romperebbe l'equilibrio delle complicità esistenti nei comitati;

si potrebbe, consentire alla sezione, di cui all'articolo 13 della legge n. 51 del 1982, di istituire propri uffici decentrati presso le sezioni o le delegazioni regionali, con funzioni istruttorie sui conti;

si potrebbe fissare il principio, ripetendo lo schema francese, che tutte le gestioni devono restare nell'ambito delle proprie disponibilità. I comuni e le provincie, che chiudessero in disavanzo finanziario di amministrazione la propria gestione, sarebbero soggetti a forme speciali di verifica della spesa da parte della sezione della Corte dei conti;

si potrebbe pensare ad una certificazione dei bilanci da parte di esperti, nominati dai consigli e scelti fra gli iscritti negli elenchi speciali dei tribunali, nella cui giurisdizione fossero collocati gli enti autonomi territoriali. Ipotesi questa che trova autorevoli sostenitori negli Uffici dello Stato e che avrebbe comunque in sé due remore: quella del costo e quella della scarsa competenza in materia di contabilità pubblica di tecnici adusi ad analizzare i bilanci privati.

Tutto questo non stravolgerebbe il sistema delle autonomie — come sarebbe avvenuto

con la dichiarazione di «dissesto dell'Ente», proposta e poi ritirata nello schema di legge sulle autonomie predisposto dal Ministero dell'interno — ma azionerebbe forme di controllo più critiche ed autonome dagli interessi particolari e di campanile.

Analogo discorso di recupero di mezzi più efficienti di controllo potrebbe essere introdotto nel disegno di legge di riforma della finanza regionale. I commissari di Governo operano oggi con sarso rilievo, nè la situazione muterà con il rafforzamento previsto dal nuovo ordinamento della Corte dei conti (art. 28 A.C. 3091) che porta a tre i magistrati nelle commissioni di controllo sull'Amministrazione regionale, trasformando magari le sezioni di controllo della Corte in delegazioni ed estendendo il principio del controllo consuntivo, in modo da accelerare l'esecutività degli atti, come già avviene per la Sardegna (articolo 5 del D.P.R. n. 21 del 1978).

La materia ha indubbiamente delicati risvolti costituzionali, ma va considerata con l'attenzione riflessa dello stato di emergenza economica del paese.

Il costo del risparmio convogliato in titoli di Stato dovrebbe costituire il terzo dato di prudente ma mirata riflessione, non limitandosi a pestare l'acqua nel mortaio con il velleitarismo del prelievo fiscale, che di fatto consoliderebbe come partita di giro e con lo scatto in alto dei tassi d'interesse, o con la peregrina e avventurosa ipotesi di maxiprestito, preliminarmente all'intervento fiscale, che di fatto costituirebbe — e per tale sarebbe interpretato — un consolidamento del debito pubblico. O con la estemporanea proposta di revisione del regime del «divorzio» tra Banca d'Italia e Tesoro, che, con il ritmo di espansione del nostro debito pubblico, avrebbe a sbocco nel giro di pochi anni una inflazione di tipo sudamericana: già nel 1985, per coprire i fabbisogni complessivi delle banche, dell'estero e del Tesoro, la base monetaria è cresciuta del 16 per cento (12 per cento per coprire i fabbisogni del Tesoro).

Provocare clamori inutili su proposizioni come quelle divulgate, in un paese in cui le attività finanziarie sono in percentuale largamente superiori al reddito (del 134 per cento nell'85 e del 14 per cento nel 1986) e generosamente diversificate, equivale a non avere

coscienza dei gravi guasti che potrebbero derivare alla economia del paese dalle esitazioni e dallo sbandamento dei risparmiatori. Se solo una parte di essi perdesse la fiducia nella stabilità del sistema o nelle regole, che lo governano, ritirandosi dalle attività finanziarie, si avrebbero effetti devastanti nella nostra economia. E perchè questo si verifichi basterebbe da estrarre di mercato nazionale 50.000-60.000 miliardi.

In questa ottica preoccupata, a mio giudizio, sono da collocarsi gli atteggiamenti di riserbo e di rigetto del Tesoro e della Banca d'Italia, che temono evidentemente movimenti scomposti del risparmio in una situazione di saturazione finanziaria.

Il quadro riepilogativo delle aste dei BOT e dei CCT di ottobre e di novembre ci fornisce dati sui rimpiazzi preoccupanti. Nelle ultime quattro aste dei BOT, su 39.092 miliardi di titoli in scadenza, ne sono stati rimpiazzati soltanto 31.390, con un differenziale in meno di 7.702 miliardi (in termini percentuali, un calo del 19,7 per cento). E per i CCT, nell'ultima offerta di 3.000 miliardi, ne sono stati acquistati 617 con un differenziale in meno di 2.383 miliardi non acquistati (in termini percentuali, meno 79,4 per cento). E questo come coda di una serie di emissioni con chiusure non di segno positivo.

La crisi di Governo e i risultati dell'asta BOT di ottobre (2.617 miliardi non sottoscritti) hanno già spaventato i risparmiatori. Nè si può liquidare il segnale decisamente preoccupante con la puntualizzazione della peculiarità del mese di novembre o versamento della ritenuta del 25 per cento delle banche, IVA trimestrale, autotassazione, arretrati previdenziali e condono edilizio.

Quella di non deludere le aspettative dei risparmiatori con le voci di sovvertimento del sistema dovrebbe costituire norma in un periodo difficile di emergenza. Un debito pubblico di 650.000 miliardi, con uno specifico di 462 miliardi di BOT, CCT e BTP, di cui 300.000 da rinnovare nel 1986, (il 60 per cento del totale) e 17.855 miliardi di indebitamento estero, i cui interessi secondo il Tesoro assorbono quasi per intero le entrate nette del turismo, un volume annuo di interessi passivi di 71.491 miliardi, con una cre-

scita del 19 per cento rispetto alle previsioni assestate nel 1985, non consentono esercizi di fantasia politico-finanziaria.

È pur vero che una considerazione di carattere generale, alla quale non ci si deve sottrarre, è che il prezzo del risparmio, il più alto d'Europa e di molti punti superiore all'inflazione, nel nostro paese è un dato fisiologico, più che patologico, per cui è presumibile che, anche se l'inflazione fosse congruamente ridotta, i tassi si manterrebbero probabilmente a un livello di molti punti più alti dell'inflazione stessa, a causa di alcune costanti della nostra politica economica: una politica monetaria molto restrittiva e in contrapposizione una politica di bilancio pesantemente espansiva per un verso, e per l'altro un grafico dei conti con l'estero fortemente squilibrato.

Una politica sostanzialmente analoga a quella americana.

Ma è altrettanto vero che, se queste circostanze hanno formato e mantengono il regime fiscale di esenzione della rendita finanziaria di derivazione pubblica, non i sono cercati — o quanto meno individuati — strumenti di contenimento. Un regime certamente anomalo il nostro, nel contesto europeo. Infatti, in Gran Bretagna la rendita si computa sulla base imponibile, in Germania si pratica una ritenuta secca alla fonte del 25 per cento; in Francia, per i titoli a breve, si ha una ritenuta secca alla fonte del 46 per cento che per i titoli nominativi, diviene del 51 per cento più il 2 per cento sul capitale, di fatto una patrimoniale.

In Italia imposizione zero.

Una situazione non amorale, come semplicisticamente si ripete, ma uno stato di necessità imposto dal contesto politico, in cui si muove la nostra economia.

Nonostante queste considerazioni, non è possibile apprezzare la dichiarata neutralità di cui si copre il Tesoro. Nelle ipotesi, si dice, di progressiva riduzione dell'inflazione (quasi che essa non fosse anche legata al volume complessivo del debito pubblico e ai connessi interessi annuali) e del disavanzo al netto degli interessi, si potrebbe avere e a stabilizzazione nel 1990 dell'onere degli interessi a livelli nominali prossimi a quelli del

1986 e la riduzione della loro incidenza sul prodotto interno lordo di circa 3 punti.

A nostro giudizio, invece, la congiuntura consentirebbe già da oggi una riduzione, sia pure progressiva, dei tassi di interesse, non in ragione di centesimi di punto, con andamento per lo più schizzoide, ma di più punti. Una riduzione quanto meno proporzionale a quella verificatasi nei tassi passivi bancari. Non possono, infatti, che essere questi ultimi i dati di riferimento più diretti per i tassi sui titoli pubblici.

Ora, mentre i tassi normali bancari nel settembre del 1985 erano scesi al 9,65, al lordo della ritenuta fiscale, al netto i BOT erano fermi al 13,24, con uno scarto di 6 punti rispetto ai primi. E, mentre la curva dei tassi bancari continua a flettersi (tra l'altro l'incremento degli impieghi da agosto 1984 ad agosto 1985 è sceso dal 14 al 10 per cento e continua a calare), i tassi sui titoli di Stato hanno continuato a scendere e risalire di centesimi di punto, tra il 14,68 e il 13,24, per tutti i primi dieci mesi di quest'anno.

Una forbice di 6 punti, che ci pare onestamente non giustificata nè dalla prudenza degli emittenti, nè dalla ipotizzata distrazione del risparmio dal mercato dei titoli.

È evidente che una riduzione accelerata dei tassi potrebbe ingolfarsi in momenti di crisi sottoscrittiva. Ma è altrettanto evidente che la copertura potrebbe essere cercata nel sistema bancario, da coinvolgere nella manovra sostitutiva, come già avvenne con la crisi della Borsa, alcuni anni orsono, il sistema può creare una cintura di salvataggio per le emissioni di titoli pubblici. In questa direzione la Banca d'Italia potrebbe opportunamente manovrare.

Peraltro, in un momento in cui gli impieghi, che costituiscono il 50 per cento degli attivi bancari, sono fermi, un allargamento degli investimenti in titoli potrebbe costituire una forma di utilizzazione del risparmio con conseguente discesa dei tassi passivi delle banche e parallelo recupero della appetibilità dei titoli di Stato. Nè un abbassamento dei tassi bancari può essere considerato non remunerativo per il risparmiatore, ove si confrontino il regolamento dei tassi praticati nel nostro paese e quelli degli altri grandi paesi europei.

Il nostro è l'unico paese che paga gli interessi sui conti correnti. Inoltre, in Germania i tassi passivi sui depositi oscillano tra il 4,50 e il 7 per cento, anche se vincolati oltre l'anno con computo degli interessi nella base imponibile; in Francia dal 3,50 all'8,50 su vincoli da un mese a oltre l'anno, con ritenuta secca del 46 per cento e computo nella base imponibile; in Gran Bretagna su somme vincolate oltre l'anno dal 10 al 14 per cento, con ritenuta secca alla fonte del 30 per cento. Nè il quadro muta se si fa riferimento ai tassi reali: i rapporti resterebbero identici.

La semplificazione certamente è esasperata, ma i meccanismi del sistema, a detta degli esperti, consentono una manovra come quella indicata. In causa devono essere chiamati per il contenimento coerente della spesa e per il riequilibrio rigorosamente programmato dei bilanci i comportamenti dello stesso Governo e del Parlamento nella pratica legislativa quotidiana.

Manca un qualunque coordinamento della programmazione e della gestione della spesa pubblica fra iniziativa del Governo e iniziativa parlamentare, coordinamento che esiste nella Repubblica democratica tedesca (Legge fondamentale della Repubblica, con l'articolo 113), e in Francia (Costituzione della Repubblica francese, articolo 110).

Credo che possano avere una valenza semplificativa storica i 93 miliardi per i monumentalisti (per le cooperative di ex carcerati utilizzate per la pulizia dei monumenti imbrattati dai perdigiorno del nostro paese), o i 7.500 miliardi per gli alloggi a Napoli con un costo di 375 milioni per appartamento inclusa la spesa per le infrastrutture, o gli stanziamenti per le 30.000 guardie forestali della Calabria, o i 5.000 miliardi depositati dalla Regione siciliana presso il Banco di Sicilia e sottratti alla Tesoreria unica, o i 1.000 miliardi dati sempre alla Sicilia, a titolo di solidarietà nazionale, quando quella regione assorbe da sola trasferimenti inferiori di poco a quelli attribuiti globalmente alle altre regioni.

Questa pratica di utilizzo del denaro pubblico è una pratica da abbandonare.

I compromessi governativi e quelli legislativi provocano di norma manovre anticipa-

tive di impegni che vedono da tempo i fondi speciali, sia di parte corrente che in conto capitale, già quasi tutti impegnati negli anni precedenti a quelli di stanziamento con conseguenti inevitabili squilibri di bilancio, fatti apparire meno gravi all'esterno dalle manovre di cassa.

Un nobile Governo il nostro, che consegnerà ai nostri nipoti l'onere di saldare i nostri debiti: già 66.000 miliardi di CCT scadranno infatti nel 1995.

Introdurre nei meccanismi decisionali del Governo e del Parlamento dei correttivi vincolanti e limitativi nella assunzione di impegni o sulle proposte di modifica o correzioni di spesa come già avviene in Germania, Francia e Stati Uniti, crediamo che non sia più evitabile.

Ma la tendenza alla dilatazione non responsabile, anche per difetto di una costante considerazione di insieme, della finanza pubblica, va affermata per evitare che divenga sconvolgente del sistema. Un riferimento concreto delle modalità di aumento della spesa lo abbiamo annotato, per esemplificare, nell'*iter* dei provvedimenti di aumento delle pensioni pubbliche e private per il triennio 1985-87: 6.000 miliardi l'onere previsto nella finanziaria 1985, 11.000 miliardi con gli emendamenti della finanziaria, 14.000 miliardi con l'approvazione dei due provvedimenti legislativi n. 140 e n. 141 di perequazione. Un sintomo evidente della mancanza di qualunque elemento di previsione costruttiva.

Questi comportamenti giustificavano, in conclusione, ampiamente, la pretesa della maggioranza di votare preliminarmente l'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, metodologia che peraltro è di pratica corrente in altri paesi (Francia).

Senza una struttura protettiva di controllo della spesa pubblica, ed in modo particolare di quella degli enti locali, senza la riduzione del volume del debito pubblico e degli interessi, che su di esso gravano, senza una revisione delle procedure parlamentari nella definizione complessiva della spesa, fondatamente c'è da temere che le proposizioni della Relazione previsionale e le modestissime riduzioni sulle voci di bilancio finiscano con

l'essere una semplice ipocrita confessione di peccati politico-finanziari mortali, da ricompieri puntualmente dopo l'assoluzione data dal nostro voto.

In questa non procrastinabile necessità di riequilibrio, in una stagione di emergenza come quella che viviamo, sono dunque da scontare senza drammatizzazioni strumentali una flessione della qualità della vita, ritardi calcolati degli investimenti, limitazioni e partecipazioni nel tessuto previdenziale e assistenziale, non potendo la sola efficienza della spesa pubblica, come si sostiene da qualche voce, compensare l'appesantimento della sua quantità.

La cifra del degrado della nostra economia, anche e soprattutto comparata a quelle degli altri paesi europei del mondo occidentale, ha un'eloquenza depressiva che non può non avere la medesima logica sia per la maggioranza che per la minoranza, per il Governo e per l'opposizione, perchè queste cifre sono la proiezione puntuale della crisi del paese.

Una occupazione che si incrementa dello 0,4 per cento all'anno nonostante gli squilibri economici registrati, lontana non solo dalla media americana del 2 per cento, ma anche al di sotto di quella (0,50 per cento), sia pure modesta, degli altri paesi europei, mentre la disoccupazione si assesta sul 10,5 per cento delle forze del lavoro (due milioni e 402.000 disoccupati circa sui 13 milioni dell'area CEE), con all'interno della percentuale un 35 per cento di disoccupazione giovanile contro il 21 per cento nel Regno Unito e il 29 per cento in Francia (70.000 laureati disoccupati nel nostro paese, tagliati fuori dal mercato), è un dato che non consente divagazioni dialettiche, compromessi parlamentari o alchimie politiche sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio.

La relazione che intercorre tra risanamento della finanza pubblica e occupazione è una connessione rigida.

Nè consentono digressioni e manovre le recessioni settoriali dell'agricoltura e della pesca (- 3,5 per cento o dell'industria (- 1 per cento), che ha espulso nell'ultimo quinquennio dal posto di lavoro ben 640.000 unità, mentre negli altri paesi europei l'occu-

pazione nel settore cresceva (del 2,2 per cento in Gran Bretagna, dell'1,8 per cento in Francia), nè il saldo negativo delle transazioni commerciali, peggiorato nel solo primo trimestre di quest'anno di ben 4.000 miliardi rispetto al 1984 (i dati danno per realizzati 6.000 miliardi in meno nel *deficit* del terzo trimestre rispetto al secondo), nè la crescita della domanda interna (2,7 per cento), doppia o tripla rispetto alle medie dei maggiori paesi europei (Germania e Francia), nè il tasso d'inflazione che oscilla, nonostante il calo di due punti tra il 1984 e il 1985, dall'8 per cento al 9 per cento (in ottobre il tendenziale è salito dall'8,3 all'8,5 per cento).

In questa linea, nonostante le esagitate reazioni esterne e un largo, provocato disaccordo psicologico della pubblica opinione, è stato necessario operare, per non avviarcì verso il dissesto, un ventaglio notevole di provvedimenti impopolari che intaccano uno *status* consolidato di privilegi sociali, ma sono imposti da un saldo netto da finanziare di 133.390 miliardi.

Si tratta di un dato pesante, che conta, perchè se vogliamo operare in radice per il risanamento della nostra economia occorre incidere sulla competenza e non manovrare sulla cassa: bisogna non autorizzare spese, non prevedere impegni. Diversamente rinvieremo solo nel tempo scadenze debitorie, che bisognerà, comunque, saldare.

C'è da considerare, dunque, con distacco critico il fabbisogno di 110.000 miliardi, considerato già «indicativo» dalla finanziaria con una quota di 3.850 miliardi da «validare» con la gestione in corso di anno (più favorevole andamento delle entrate e delle spese).

La manovra di non erogare tempestivamente quello che pure bisogna pagare — che ebbe curiosamente in Andreatta il più volitivo gestore — può servire solo ad occultare il volume dei flussi reali di spesa.

Solo dalla compressione marginale della pretesa sociale — che certamente va considerata come un dato negativo, ma da accettare — e dalla domanda periferica di trasferimenti può derivare nel 1986:

una stabilizzazione della pressione fiscale ai livelli del 1985;

una limitazione di spesa corrente, al netto degli interessi secondo un parametro preciso di riferimento — il tasso di inflazione programmato al 6,6 per cento — con specifico riferimento alla spesa del personale, che costituisce il nucleo più consistente della spesa corrente;

un miglioramento dei livelli di crescita (2,50-3 per cento);

una riduzione dell'inflazione con un valore finale del 5 per cento;

una espansione dell'offerta di lavoro: nei servizi 15.000 unità all'anno per un quinquennio;

un migliore contenimento della domanda interna;

una riduzione del differenziale di competitività rispetto al 1984.

Un giudizio conclusivo sui documenti della finanza pubblica 1986 deve fondarsi naturalmente anche sugli altri tasselli della strategia di avvio al risanamento e alla riqualificazione dei conti pubblici: i provvedimenti già decisi o annunciati dall'Esecutivo funzionalmente collegati alla filosofia correttiva degli squilibri del sistema, con riflessi positivi sui fenomeni macroeconomici principali (dal piano straordinario per l'occupazione giovanile alla riforma dell'INPS).

Dall'esame dei documenti primari e integrativi si deduce, comunque, che gli strumenti utilizzati non comportano necessariamente una penalizzazione dello sviluppo ma una diversa finalizzazione e ridistribuzione delle risorse.

Nè essi vogliono vanificare i vantaggi che la collettività ha acquisito in questi anni per effetto della eccezionale espansione della spesa che va sotto il nome di «Stato sociale». Ciò che invece intendono correggere sono le realizzazioni dello Stato sociale, quali si sono venute in concreto realizzando e che sovente hanno portato a proteggere e a beneficiare anche chi non versava in condizioni di bisogno.

Il nostro paese tutt'oggi presenta una realtà articolata con segmenti economici diversificati, i quali richiedono interventi di copertura altrimenti diversificati, per non violare il principio elementare di giustizia che nien-

te è più ingiusto che trattare in modo uguale soggetti tra loro diseguali.

Il compito che ci sta di fronte è allora quello di soddisfare l'esigenza primaria per lo stato sociale di tutelare anzitutto la fascia economicamente più debole dei cittadini, rispettando il vincolo (che di fatto necessariamente condiziona il perseguimento di quell'obiettivo) di abbassare il tasso di impiego delle risorse pubbliche. Questo implica l'inevitabilità contabile di rassegnare alla fascia di cittadini più solida economicamente la responsabilità di condividere entro certi limiti l'onere per l'autoprotezione sociale.

Sono le conclusioni in sintesi della Commissione sulla povertà.

Traendo logica da queste osservazioni, si può cogliere, dunque, l'obiettivo di fondo che i documenti di bilancio per il 1986 vogliono perseguire: un passo non traumatico ma significativo sulla strada del risanamento dell'economia, rispettando i principi dell'equità nella utilizzazione e nella distribuzione delle risorse.

Un fine complessivo di buona giustizia.

Da queste valutazioni, il nostro già dichiarato consenso alla politica di bilancio del Governo. (*Applausi dalla sinistra, dal centro-sinistra e dal centro*).

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

* MARGHERI. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, permettetemi un'osservazione, una battuta: se il signor Rossi, l'uomo della strada, si fosse lasciato travolgere dall'insano desiderio di ascoltare la nostra discussione, probabilmente avrebbe ritenuto che la grande maggioranza degli interventi che si sono svolti in quest'Aula fossero pronunciati da senatori dell'opposizione: con tesi diverse, ma da senatori dell'opposizione. Qualche volta da sponde opposte, ma certo sempre contro la legge finanziaria. E anzi, ci corre l'obbligo, sottosegretario Nonne, di ringraziare alcuni colleghi della Democrazia cristiana o di altri partiti — del Partito socialista, del Partito liberale, per tutti ricordo l'intervento di ieri del senatore Donat Cattin — che ci hanno fatto

risparmiare una serie di argomenti, ci hanno fatto risparmiare il fiato. Solo che il signor Rossi domanderebbe a questi senatori della maggioranza, che hanno detto cose giuste perfettamente condivisibili, che ci sembrano piene di buon senso — da ultimo l'amico e collega Finocchiaro — perchè diavolo si ostinino a voler fare ingoiare a noi, al popolo italiano, un piatto che loro ritengono assolutamente repellente.

Se sono vere le cose che essi stessi hanno detto, bisognerà che davvero ci acingiamo a cambiare per lo meno qualcosa. E cambiare qualcosa su punti che ci sembrano importantissimi. Abbiamo ripresentato gli emendamenti respinti in Commissione su questi punti e insistiamo, anche se — devo confessarlo e faccio una seconda rapidissima osservazione preliminare — parlo con molto disagio, perchè, volendo intervenire sugli emendamenti che riguardano gli investimenti e la politica di sviluppo, capisco di fare un intervento quasi stonato in una situazione nella quale la politica di investimenti e la politica di sviluppo, oggettivamente, piano piano, si è diluita e progressivamente è scomparsa dalla discussione e dall'interesse reale dei diversi Gruppi di maggioranza e del Governo. E noi siamo costretti a domandarci come mai sia stato così marginale, così secondario il confronto su temi che pure si dicevano e si dicono, nella relazione generale sulla situazione economica del paese, assolutamente decisivi.

Io credo che innanzitutto dobbiamo registrare che crolla un'illusione, l'illusione che con la legge finanziaria si possa trovare una leva per incrementare direttamente lo sviluppo, un'illusione rispetto alla quale forse corre l'obbligo anche a noi comunisti di fare un'autocritica. Quando, dopo la riforma della legge n. 468, dopo la riforma che ha portato all'istituzione della legge finanziaria, ritenemmo che dentro la legge finanziaria avremmo potuto mettere in rapporto nuovo la spesa pubblica e le forze produttive del paese e fare in modo che questo rapporto non fosse più strozzato e distorto da una amministrazione pubblica inefficiente o da una linea di politica industriale e di politica economica non corretta da parte del Gover-

no, quando, in altre parole, istituimmo il Fondo investimenti e occupazione o credemmo che, attraverso la legge finanziaria, sui trasporti, sull'energia, sulle telecomunicazioni, sui grandi aggregati di domanda pubblica avremmo potuto incidere in tal modo da suscitare un nuovo sviluppo delle forze produttive del nostro paese, probabilmente ci siamo illusi. E adesso dobbiamo assistere ad uno spettacolo completamente diverso.

Attorno alla legge finanziaria si affollano i ministri come per un assalto all'ultimo autobus in un giorno di pioggia e non solo, ma magari in questo giorno di pioggia si tengono fuori dall'autobus la scuola, gli ammalati, i pensionati, i poveri e gli handicappati, oppure si pretende di far loro pagare un biglietto triplo. A noi sembra che in questo assalto all'ultimo autobus ci sia anche qualche ammiccamento. Infatti vogliamo dire al ministro Goria, che conosce bene i suoi polli, che una permanente sottovalutazione delle entrate potrebbe anche creare il sospetto che accanto a tutte le tabelle, così numerose

nella legge finanziaria, si pensi ad una tabella ufficiosa, chiamiamola tabella X, pronta per sostenere un'altra ondata di quelle legghine e di quei provvedimenti assistenziali e localistici. Certo devo dire che, talvolta, provvedimenti simili sono resi obbligatori dalle condizioni sociali concrete per i ritardi e le strozzature della pubblica amministrazione. Si tratterebbe comunque di una di quelle ondate che già il ministro Goria aveva denunciato dopo le elezioni amministrative. Noi non vorremmo che veramente esistesse questa tabella X, perchè in questo caso la finanziaria avrebbe dimostrato di essere una mistificazione oltre che una leva inefficace.

Perchè dal punto di vista dello sviluppo e della politica degli investimenti dobbiamo riconoscere questa inefficacia? Molti elementi sono stati già forniti da amici senatori che sono dottamente intervenuti. Vi sono elementi procedurali ed elementi regolamentari che bloccano la discussione nel merito dei programmi di investimento e dei programmi di sviluppo.

Presidenza del presidente FANFANI

(Segue MARGHERI). Non si può pretendere che la Commissione bilancio all'improvviso scopra e risolva decine e decine, forse centinaia e centinaia di problemi che si sono ammassati sul tavolo per i ritardi che la politica governativa ha creato. Io credo che oltre queste distorsioni di carattere istituzionale che ci costringono a ripensare allo stesso istituto della legge finanziaria, all'area del suo intervento, alle stesse procedure con cui la discutiamo tutti insieme, democristiani, socialisti e comunisti, dobbiamo anche riconoscere che la legge finanziaria non è efficace nella politica di investimenti e di sviluppo perchè non ha alle spalle la premessa necessaria, cioè la programmazione.

Mettere in rapporto la spesa pubblica e lo sviluppo, governare i processi di internazionalizzazione, svolgere i grandi compiti imprenditoriali dello Stato, necessari nel

mondo moderno, assicurare il lavoro e il riscatto del Sud, promuovere la ricerca e l'innovazione come processo di modernizzazione dell'intera società sono cose che si scrivono nella relazione, ma che scompaiono al momento delle scelte concrete perchè, alle spalle, non c'è un'azione quotidiana del Governo che superi la limitazione e la frammentazione degli interventi, quasi in concorrenza tra ministro e ministro, che superi la visione angusta dei tamponi delle situazioni sociali che via via si presentano, dalla rincorsa a tentare di rimediare ad una situazione sociale grave come quella dell'occupazione o quella del Mezzogiorno e che guardi in avanti, al futuro del paese e al futuro del tessuto produttivo dell'Italia, allo sviluppo delle forze produttive.

Credo che su questo dovrebbe rimediare anche il Ministro che ha sostenuto: «più

mercato e meno Stato». Ma come si può dire questo? Proprio qui al Senato l'indagine conoscitiva della Commissione industria, presieduta dal democristiano senatore Rebecchini, condotta con dovizia di documentazione e di ricerche, ci ha fatto constatare che il lamento che viene dalle categorie produttive, dalle forze di lavoro e da molti imprenditori si identifica proprio nella politica industriale e nella politica delle strutture produttive del nostro paese. Esse assomigliano ad un treno che continua a correre senza i binari. Tuttavia, accettando questo, accettando cioè che il problema è di fondo e riguarda l'esistenza o meno della programmazione nel nostro paese, la capacità dello Stato italiano di programmare la politica economica, certamente, anche accettando questo terreno di confronto che dovrà portarci a cambiare i documenti di bilancio ed il modo come vengono fatti, dobbiamo constatare che, anche nei limiti attuali del disegno di legge finanziaria, si poteva fare molto di più. Si potevano cioè, perlomeno, lanciare messaggi politici, indicare piccoli passi avanti su talune questioni concrete molto importanti, che possono creare le premesse finanziarie della programmazione necessaria. Ciò, tanto più se nel dibattito sul disegno di legge finanziaria ci fossimo collegati maggiormente a quelli che abbiamo definito i provvedimenti paralleli, cioè gli interventi concreti su alcune grandi questioni del Paese, se avessimo fatto lo sforzo di coordinare la programmazione dei lavori parlamentari molto meglio di quanto abbiamo fatto in passato.

Ed allora, vorrei dire sul concreto del disegno di legge finanziaria e delle sue disposizioni, che certamente comprendiamo un fatto, che io descriverò con una immagine. Se oggi un pittore realista volesse fare il ritratto al mitico Sisifo, certamente dipingerebbe il Ministro Gorla, con i suoi capelli e la sua barba fluente, perchè riterrebbe che egli è simbolo delle fatiche di Sisifo. Ma, poichè dobbiamo tutti ricordare che gli dei puniscono Sisifo per il suo orgoglio, dobbiamo anche fare un parallelo e riconoscere che l'orgoglio dell'onorevole Gorla è smisurato nel voler risolvere il problema della finanza

pubblica e risanare la drammatica situazione della stessa — non spendo parole su questo, poichè già nella relazione di minoranza, i senatori Calice e Andriani l'hanno descritta con parole certamente adeguate a tale drammaticità — guardando una sola incognita, quella della politica finanziaria e monetaria, e rifiutando di considerare le altre incognite dell'equazione: la lotta contro la rendita parassitaria, la lotta per rallentare il vincolo estero, lo sviluppo delle forze produttive, lo sviluppo dell'occupazione, il riscatto del Mezzogiorno, incognite, queste, che non possono essere separate dall'equazione e risolte separatamente.

E se vogliamo affrontare la questione da questo punto di vista, riconoscendo il merito, all'onorevole Gorla, di essere Sisifo, ma un Sisifo inefficace, ancor più di quello mitico, cominciamo a vedere come ha affrontato la principale questione che ci viene messa davanti, per quanto riguarda gli investimenti e la politica di sviluppo, e cioè la questione del vincolo estero. Secondo uno studio che la Banca d'Italia ci ha inviato nel corso dell'indagine conoscitiva del Senato sulla politica industriale, a parità di tasso di incremento del prodotto interno lordo (2-2,5 per cento), e a parità del tasso di occupazione, che in Italia è di 1-2-3 punti inferiore a quello dei paesi europei più moderni, ogni anno i giovani che resteranno disoccupati saranno 100.000. Dobbiamo pensare che un'altra condizione deve attuarsi perchè siano solo 100.000 e cioè che il terziario continui ad assorbire la mano d'opera che esce dalla grande industria, cosa che è molto problematica se si porge l'orecchio alle posizioni attuali delle banche e delle grandi compagnie di assicurazione di fronte ai processi tecnologici nuovi di organizzazione del lavoro, anche nel settore terziario.

Se tutto va bene quindi, se si mantiene la situazione attuale, saranno solo 100.000 i giovani disoccupati ogni anno, ma questa è una previsione addirittura ottimistica. Allora, la grande quantità di disoccupati, molto rilevante in Europa e nei paesi capitalistici avanzati, — (si pensi alla situazione del Giappone e degli Stati Uniti) — in questo paese dovrà essere ridotta e tutti hanno

detto che certamente sarebbe stato utile e necessario uno sforzo per incrementare il prodotto interno lordo dal 2-2,5 per cento, ma poi hanno subito aggiunto che ciò risultava difficile, anzi impossibile, per un vincolo stringente che si è determinato e che abbiamo chiamato vincolo estero che poi, ad un'analisi più approfondita, risulta essere un indice di elasticità spaventoso tra l'incremento del prodotto interno lordo e quello delle importazioni. E coloro che hanno presentato gli emendamenti sulla SACE o sull'Istituto del commercio estero hanno pensato, ad un tale tipo di intervento per incrementare le esportazioni, ma le nostre esportazioni sono già alte e in alcuni settori sono altissime e già hanno provocato tensioni sui mercati internazionali, come dimostra la reazione degli Stati Uniti d'America alle nostre esportazioni. Hanno già determinato contromisure di carattere protezionistico. Dunque il nodo non sta nella quantità delle esportazioni, anche se naturalmente bisogna tendere a mantenere, e magari a consolidare, i primati raggiunti.

Il problema sta nella qualità della nostra produzione. Avevamo circa il 6 per cento e ora siamo calati al 5,5 per cento del mercato mondiale e possiamo dire di avere una forte capacità di penetrazione su di esso. Tuttavia il tipo di collocazione nella divisione internazionale del lavoro, la subalternità del nostro sistema produttivo a quello di altri paesi, ha creato per lo meno tre grandi settori e tre grandi sistemi in cui la qualità del nostro sviluppo ed il modo in cui esso procede crea quell'indice di elasticità tra incremento del prodotto interno lordo e incremento delle importazioni.

Innanzitutto, l'energia: a causa del ritardo nella struttura produttiva di energia, abbiamo un rapporto distorto, rispetto agli altri paesi capitalistici, tra l'uso del petrolio e l'uso di altre fonti energetiche, con una tecnologia ancora in ritardo rispetto a quella dei paesi più moderni. Penso agli Stati Uniti e alla Francia.

Per quanto riguarda il settore agro-alimentare, è sbagliato il rapporto che si è stabilito in Italia tra l'industria e l'agricoltura: è un rapporto non moderno, che è stato già supe-

rato nella storia economica da altri paesi, nel senso di meglio suddividere il valore aggiunto e incrementare la modernizzazione e l'innovazione tecnologica anche in questo settore.

Poi ci sono tutti i settori a tecnologia elevata, in cui la nostra difficoltà, in questo momento, comincia ad incidere anche sulle nostre nicchie di esportazione privilegiata. Non a caso NOMISMA, proprio in questi mesi, ha denunciato il fatto che l'esportazione della nostra meccanica, dove avevamo mantenuto posizioni di grande forza e di grande prestigio nel passato, viene colpita dalla nostra arretratezza tecnologica e dal rapporto tra meccanica ed elettronica.

E' spiegabile allora la preoccupazione che un ministro con il quale concordiamo, il senatore Granelli, ha espresso più volte sia nella pubblicistica di queste settimane sia intervenendo in Parlamento. Come si fa a non comprendere che questa nostra dipendenza dall'estero nei settori a tecnologia elevata è collegata direttamente alla situazione della ricerca scientifica, della scuola e della innovazione tecnologica nelle imprese? Come non capire che una ricerca scientifica che è ferma all'1,3 per cento del prodotto interno lordo di fronte al 2,6 della Francia e ad ancor di più della Germania, non riesce ad alimentare la nostra capacità di modernizzazione? Come non capire che una scuola che ha dimenticato il rapporto organico tra formazione e lavoro, tra formazione culturale e nuove professioni nella società è una scuola che non alimenta la modernizzazione e l'innovazione tecnologica?

D'altra parte sappiamo che una certa innovazione c'è, quella che sfrutta la capacità tradizionale di arrangiarsi del nostro paese e che sfrutta le capacità individuali di singoli scienziati e professionisti. Un processo di innovazione c'è, ma, come dimostra l'analisi che spesso abbiamo condotto, è una innovazione ad isole, circoscritta ad alcune grandi imprese nel nostro paese. Non tocca l'insieme della società e la sua organizzazione in termini di infrastrutture (trasporti, telecomunicazioni, energia), non tocca l'insieme della società in termini di organizzazione umana: scuola, formazione dei giovani, pos-

sibilità di nuova ricerca scientifica. E' una innovazione che, restando chiusa nelle isole aziendali, non tocca settori produttivi, come l'artigianato e la piccola impresa, che vengono in qualche modo marginalizzati nei processi di modernizzazione.

Che fare allora? Nella legge finanziaria c'erano gli strumenti per poter affrontare questo drammatico problema del vincolo estero, per poter in qualche modo fare dei primi passi su una strada che ci deve condurre ad affrontare organicamente e ad allentare questo vincolo al nostro sviluppo. Mi pare che qualcosa si poteva fare.

Per quanto riguarda intanto il problema del Mezzogiorno, come è stato affrontato nella legge finanziaria? Secondo l'ultimo rapporto SVIMEZ, nel Mezzogiorno avremo, entro pochi anni, il 90 per cento della disoccupazione italiana. Ci sarà una fortissima concentrazione e intanto sono stagnanti gli investimenti. Voglio ricordare che il più grande aggregato industriale del paese, l'IRI, che pure ha per legge l'obbligo di una riserva di investimenti nel Mezzogiorno del 40 per cento, presenta un bilancio di questo genere: gli investimenti totali del gruppo ammontano a 8.491 miliardi e gli investimenti nel Mezzogiorno a 2.173 miliardi.

È solo un esempio e potrei citarne altri, ricordandovi le leggi che abbiamo fatto tutti assieme, come ad esempio la legge per l'innovazione industriale che si concentra nelle regioni del Nord del paese e lascia inposizioni assolutamente marginali la piccola, media e grande industria del Mezzogiorno. Potrei ricordarvi che lo squilibrio è anche all'interno di infrastrutture o strutture produttive, come per esempio i trasporti o la produzione di energia. Potrei ricordarvi che le due Italie sono penetrate anche nella scuola, perchè la scuola del Nord non è quella del Mezzogiorno dove il distacco dal lavoro, soprattutto da quello moderno e dalle nuove professioni, è maggiore che nel resto del Paese. Potrei ricordarvi che vi è l'assenza di un tessuto imprenditoriale, costituito da piccole imprese, da cooperative, dall'artigianato, capace di assicurare che non si costruiscano più le cattedrali nel deserto che qualcuno ha vagheggiato a Taranto e a Gioia

Tauro, ma che si costruiscano invece imprese capaci di stimolare l'intero sistema produttivo. Tutte cose che abbiamo potuto leggere nel rapporto SVIMEZ.

Ma allora, se ci ricordiamo insieme queste cose, perchè, mentre discutevamo la legge finanziaria abbiamo iniziato la discussione sul cosiddetto decreto De Vito, ripercorrendo cioè la vecchia strada del finanziamento di finte aziende, di finte cooperative, piuttosto che dare stimolo ad una vera riqualificazione produttiva del Mezzogiorno? Perchè ogni volta che vi chiediamo maggiori risorse per interventi nel Mezzogiorno, per esempio per incrementare il piano di metanizzazione o le risorse per far funzionare le cooperative, i consorzi pubblici e privati, o ad esempio per tentare di mettere in piedi grandi opere pubbliche di notevole valore nazionale che potessero aiutare il riscatto del Mezzogiorno, sempre ci è stato opposto un rifiuto?

Non potevamo trovare alcuni punti di contatto perlomeno sul risparmio energetico, per la costruzione delle nuove strutture, per il teleriscaldamento, che invece si concentrano al Nord e non sono trasferite nel Mezzogiorno a causa dell'assenza di risorse? Potevamo compiere qualche passo insieme, certo senza l'illusione di affrontare globalmente il problema delle due Italie, della distorsione dello sviluppo del paese, ma tuttavia con la consapevolezza di fare qualcosa per incamminarci su questa strada, sulla quale invece non abbiamo voluto incamminarci.

Altrettanto grave mi pare il modo come questa legge finanziaria, oltre ai provvedimenti paralleli che stiamo discutendo, interviene sui processi di internazionalizzazione. Oggi è stato detto che il problema dell'internazionalizzazione non riguarda tutto il rapporto *export-import*, ma la struttura produttiva del paese. Tuttavia bisogna considerare anche il problema dei rapporti di mercato con gli altri paesi. Riflettiamo un momento: bisogna trovare canali alternativi a quelli tradizionali di stimolo dell'*export*, come la SACE e l'ICE, che devono essere riformati prima che rifinanziati. Ho visto, emendamenti della maggioranza fondati secondo i canali per incrementare l'esportazione e ne

ho preso atto con qualche preoccupazione, perchè possono addirittura allontanare l'esigenza di riforma, invece che avvicinarla. Ma non abbiamo forse detto e sperimentato — cito, a questo proposito, il Ministero del commercio estero — che ci sono i nuovi canali che nascono dai rapporti bilaterali e multilaterali tra gli Stati che sono fatti di grandi accordi nazionali che ricadono sull'attività produttiva del nostro paese? Noi l'abbiamo sperimentato con l'Algeria, con l'Unione Sovietica? Cosa sono le grandi commesse che, in questo momento, discutiamo con l'Unione Sovietica se non il modo di realizzare compiutamente l'accordo per lo scambio delle risorse energetiche che l'Unione Sovietica ci fornisce con il gas, commesse alle nostre imprese che dovrebbero ricadere su tutto il tessuto produttivo? Ma non c'è niente a questo proposito che riguardi una possibilità di incrementare l'azione sia del Governo, sia della pubblica amministrazione per sfruttare appieno questi nuovi canali.

D'altra parte, se guardiamo i processi di internazionalizzazione da un altro punto di vista, dal problema dell'intreccio proprietario ed azionario, scopriremo che il processo sta andando avanti a velocità spaventosa. Anzi voglio dire che il grande fermento della borsa di questo periodo, il grande successo di alcune grandi imprese nazionali in borsa, anche sul piano internazionale, nasce da accordi che sono stati stabiliti da aziende multinazionali a cui i nostri gruppi partecipano intensamente. E non ci siamo forse preoccupati che la subalternità del nostro sistema produttivo nel suo complesso aumenta per il fatto che, mentre parliamo tanto di Europa, questi accordi vengono fatti, e quasi sempre in termini commerciali e finanziari, non in termini produttivi, con aziende degli Stati Uniti d'America, con cui certo bisogna collaborare, ma non dimenticando che c'è anche un problema di collaborazione in Europa? E visto che invece in Europa c'è una divisione, una concorrenza, una competizione quasi protezionistica tra l'economia dei diversi Stati, non ci preoccupa forse il fatto che nell'aeronautica, nelle telecomunicazioni, nei processi di informa-

tizzazione nel rapporto tra pubblica amministrazione e aziende per l'informatizzazione si crea, piano piano, un aumento della nostra subalternità all'industria degli Stati Uniti d'America, che vuol dire certo intreccio commerciale e finanziario, ma anche nostro ritardo produttivo e tecnologico? E allora si poteva — e lo abbiamo riproposto in termini di emendamento — fare come gli altri paesi, stanziando fin d'ora le risorse necessarie per un fondo di collaborazione con i paesi industrialmente avanzati sul terreno dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Infatti, mentre la Francia stanziava per l'EUREKA e per altri programmi 200 miliardi, noi abbiamo addirittura paura di farlo. Questi stanziamenti verranno approvati con legge, poi discuteremo i programmi: non lasceremo ad alcuno degli enti esistenti la gestione della nostra partecipazione all'EUREKA.

Ma perchè, senatore Rubbi, non mettiamo già a disposizione le risorse necessarie? Crediamo davvero che il tetto sia così drammaticamente immobile da impedirci di stanziare risorse per 200 miliardi che potrebbero in qualche modo condizionare anche il futuro della ricerca e della innovazione tecnologica del nostro paese? Se lo crediamo pecchiamo di miopia. Ma anche altri grandi aggregati di domanda pubblica potevano essere in qualche modo mobilitati — la legge finanziaria a questo proposito è inefficace — e stimolati e incoraggiati a stimolare la ripresa produttiva del paese.

Voglio fare un esempio: diciamo spesso che ci troviamo in un momento in cui la società contemporanea, in particolare quella capitalistica, non può dimenticarsi che le risorse dell'aria, dell'acqua, del suolo sono limitate e che è venuto il momento di creare un'industria di risanamento di queste risorse, industria che abbiamo definito di sicurezza. L'abbiamo definita così perchè è un campo che non deve essere considerato un limite per lo sviluppo, ma addirittura una leva per lo sviluppo. Eppure quando abbiamo proposto di modificare la legge Merli per vedere di spendere meglio i soldi stanziati per i depuratori, ci siamo trovati di fronte un rifiuto al confronto. Può darsi che le nostre posizioni siano sbagliate, ma a chi

volete affidare l'industria di sicurezza creata dalla scienza ecologica contemporanea? Di nuovo a quella lotteria tra le regioni di cui parlava poc'anzi un mio collega, oppure volete fare finalmente un'azione programmata in questo campo mettendo il grande aggregato della spesa pubblica per il risanamento dell'area, dell'acqua e del suolo a disposizione dello sviluppo.

Lo stesso ragionamento vale per le telecomunicazioni. Ci siamo scontrati invano su un incremento possibile, noi diciamo che possiamo anche discutere sul fatto che questo incremento venga assicurato con un adeguamento delle tariffe, se è necessario. Non ci sottraiamo ad un confronto anche su questo, ritenendo che le telecomunicazioni siano un settore industriale che deve pagarsi. Questo va bene, ma intanto dobbiamo cercare di non limitare le risorse disponibili accettando, per esempio, gli emendamenti proposti dal Gruppo comunista per quanto riguarda la convenzione e il pagamento del canone da parte della SIP (e sto facendo soltanto degli esempi).

Per quanto riguarda l'energia abbiamo realizzato, maggioranza e minoranza, una convergenza partendo da posizioni molto diverse, addirittura su certi punti contrapposte, ma vi sono alcuni impegni comuni che riguardano la costruzione di centrali, l'ente per i grandi rischi, l'unificazione del quadro di comando eccetera. Ma quando poi andiamo al dunque, scopriamo che nel disegno di legge finanziaria questi impegni vengono traditi quando si rifiuta, ad esempio, l'intervento sulla metanizzazione, l'intervento sull'Enel, l'intervento sulla legge per il risparmio energetico, eccetera.

Per quanto riguarda i trasporti, il ragionamento è completamente analogo, visto l'atteggiamento della maggioranza, ad esempio, per le grandi opere pubbliche. Prendiamo ad esempio le questioni del risanamento delle città, dove quell'illecito descritto dal Censis è così potente e diventa una leva di distorsione così grave e per quanto riguarda il ponte di Messina, il cabotaggio nell'Adriatico e nel Tirreno, niente siamo riusciti ad ottenere. In realtà a quel modello che avevamo tentato di difendere non soltanto nella batta-

glia economica generale, nella contrapposizione di strategie economiche, ma nelle scelte concrete, anche piccole, che lo stesso disegno di legge finanziaria contiene, a quel modello flessibile che è fatto di partecipazioni statali, di grande impegno, di piccola impresa, di artigianato, di cooperative e che è la forza del nostro paese, in cui non si può scegliere un elemento contro gli altri, in cui bisogna riconoscere quell'equilibrio che in qualche modo ha assicurato la capacità del nostro paese di aderire ai diversi cicli economici, a quel modello, dicevo, state apportando distorsioni terribili. Parlo di distorsioni terribili perchè penso alla vostra ostinazione nel rifiutare gli incrementi necessari per gli investimenti artigiani, perchè penso alla vostra ostinazione nel rifiutare gli incrementi delle risorse destinate alle cooperative e, soprattutto, perchè penso alla vostra concezione nuova delle partecipazioni statali che ci ha portato a discutere addirittura della natura, della sorte di questo importante settore dell'economia nazionale.

Per quanto riguarda le partecipazioni statali, lo scontro che si è verificato sulla questione degli investimenti — fondi di dotazione, con la riduzione di 300 miliardi, incremento dei prestiti BEI — ha dimostrato che si tratta più che di una questione di ordine finanziario, di una questione strategica riguardante la concezione che si ha delle partecipazioni statali. È vero o no che, in questo momento, rischiamo di avere partecipazioni statali che si riducono piano piano, dietro una facciata ideologica molto brillante come quella assicurata dal professor Prodi, ad intervenire nel campo degli aggregati di spesa pubblica, lasciando campo libero ai privati nell'industria? Non pensiamo invece che proprio nell'industria sia necessario recuperare il terreno perduto in termini di innovazione, di qualificazione produttiva?

Ed allora, guardiamo la strategia dell'ENI e dell'IRI! Non concediamo all'ENI immotivatamente, per ragioni puramente finanziarie, di rinunciare al suo incremento di fondi di dotazione come se non si trattasse di un problema di Stato-azionista di fronte alle sue imprese e di sottocapitalizzazione delle imprese stesse. Pensate che i più

recenti studi dimostrano che i mezzi propri di cui le imprese private possono disporre sono pari al 44 per cento rispetto al capitale investito, mentre lo stesso dato per le partecipazioni statali è uguale al 13 per cento: un azionista cattivo come lo Stato non c'è in alcuna parte d'Italia!

Ed allora, c'era e c'è ancora qualcosa da fare! Vi è poco nel disegno di legge finanziaria, certo: la montagna ha partorito un topolino, così come per gli incentivi la montagna ha partorito un topolino con la proposta di legge Visentini che vuole, per così dire, agire con la leva fiscale sui profitti reinvestiti in una maniera così limitata che l'utilità reale che ne deriverebbe sarebbe certamente poca. La montagna ha partorito un topolino, eppure c'è qualcosa ancora da fare. Se c'è una resipiscenza nella maggioranza, possiamo correggere l'assoluto disinteresse della legge per una politica di sviluppo e di incremento degli investimenti. Noi siamo ostinati, riproponiamo i nostri investimenti, vi chiediamo di considerare che essi sono motivati davvero da questioni di politica economica generale, dalla nostra volontà di riprendere una politica di programmazione nel nostro paese dopo i fallimenti del passato, ma sono certamente utili anche in termini sociali e pratici.

Per questo, compagni socialisti ed amici democristiani, vi invitiamo a rivedere il vostro atteggiamento su questa parte del disegno di legge finanziaria. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

* RUBBI. Onorevole Presidente del Senato, onorevole Ministro, colleghi senatori, nel corso degli ultimi mesi, nel momento in cui andavamo a registrare i risultati positivi acquisiti sul piano economico in Italia nella più favorevole congiuntura internazionale, la Democrazia cristiana ha affermato e coerentemente ribadito, sistematicamente ribadito, che, senza un ulteriore adeguamento delle condizioni operative del nostro sistema economico alle esigenze della concorrenza internazionale, il potenziale di crescita della nostra economia non si realizzerà e la via

dello sviluppo sarà incerta e costellata di ostacoli, a volte insormontabili.

A nostro giudizio sarebbe da evitare l'errore di ritenere che possa prevalentemente essere affidata allo spontaneismo la soluzione dei problemi, che possa prevalentemente farsi affidamento sullo sviluppo spontaneo del mercato. Errore, a nostro giudizio, sarebbe quello di ritenere che i maggiori, possibili livelli di occupazione — obiettivo che per la nostra società abbiamo indicato come assolutamente prioritario — possano essere raggiunti senza un intervento del potere pubblico, senza che, nelle circostanze nelle quali versa il nostro sistema — anche per regole che abbiamo noi introdotto in tale sistema — la politica economica sia capace di rendere più competitivo il nostro sistema. Occorre quindi, a nostro avviso, che si renda, attraverso la politica economica, più competitivo il sistema, in modo da realizzare un tasso di sviluppo più elevato di quello che non si sia conseguito nell'ultimo biennio. E ciò occorre fare, se vogliamo concretamente, dinanzi ai dati demografici, dinanzi alle prospettive di maggiore occupazione che si rendono possibili nel previsto tasso di incremento del prodotto interno lordo, veramente rendere la situazione tale da consentire maggiore fiducia nel mantenimento dei livelli occupazionali e nell'elevazione dei medesimi. A questo fine non ci sottraiamo dal sottolineare come passi in avanti siano stati compiuti nella razionalizzazione, ristrutturazione e riconversione dell'apparato produttivo. Sarebbe non guardare alla realtà per quello che è, sarebbe voler delineare la realtà a tinte più fosche di quanto non sia consentito a chi oggettivamente vuole rilevarne le caratteristiche proprie, il non riconoscere che abbiamo compiuto un cammino importante e significativo sul piano della riconversione del nostro apparato produttivo e non dire e non constatare che effettivamente la produttività è di gran lunga aumentata nel corso degli ultimi anni e che la politica dei redditi ha trovato, sia pure non con uguale intensità nel corso degli ultimi 36 mesi, puntuali ed importanti realizzazioni, segnata nei accordi del gennaio 1983 e del febbraio 1984.

Il contenimento dell'aumento del costo del lavoro, che si pone come una delle condizioni per rendere maggiore la competitività del sistema, ha trovato una sua rispondenza pratica attraverso un incontro di volontà che si è manifestato da parte dei sindacati dei lavoratori, dei sindacati degli imprenditori e del Governo della Repubblica. Noi vogliamo sottolineare questi passi in avanti e queste volontà convergenti, nel momento in cui diciamo con chiarezza — lo abbiamo detto e lo ripetiamo oggi — che nel corso del 1985 questo processo di risanamento, almeno sotto il profilo dell'attuazione della politica dei redditi, si è interrotto: occorre riprendere lena al riguardo. E se possiamo constatare, onorevole Ministro del tesoro, che sul piano del rinnovo dei contratti dei pubblici dipendenti sembra che si stiano per raggiungere alcune tappe, rimane da definirsi il contesto reale entro il quale tale quadro di riassetto della retribuzione dei pubblici dipendenti si realizza e rimane ancora da definire quella riforma della struttura del salario per il settore produttivo, verso la quale sono impegnate le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori.

È certo che a fianco dell'obiettivo del contenimento dell'aumento del costo del lavoro, almeno entro i limiti del tasso di inflazione programmato, sta il non meno importante obiettivo della riduzione dei vincoli inerenti la mobilità, la flessibilità del lavoro. Solo acquisendo tali condizioni può effettivamente proseguirsi quel processo di aumento di produttività che ci consente di non perdere possibili ulteriori quote di mercato interno e internazionale.

Ma se la politica dei redditi potrà trovare, con il concorso delle grandi organizzazioni dei produttori, ulteriori fasi di realizzazione, se ci pare di poter intravedere che questo si realizzi, in prima fase almeno, con l'approvazione dell'allungamento degli intervalli con cui viene a scattare la contingenza, nell'impegno di mantenere gli aumenti complessivi delle retribuzioni entro i tassi programmati di inflazione, ci pare di dover rilevare che in ogni caso, senza una adeguata e più energica politica di bilancio, non sia possibile ridurre ulteriormente il tasso di inflazione e preve-

dere un aumento della base produttiva del nostro paese e un correlativo aumento dell'occupazione. In un regime di cambi parzialmente flessibili, quale quello in cui viviamo all'interno dello SME, una finanza pubblica, il cui disavanzo tocchi rispetto al PIL i livelli che abbiamo di nuovo toccato e sorpassato nel corso del corrente anno, non può non provocare effetti depressivi, tali cioè da ridurre anziché aumentare le possibilità dell'occupazione.

Contrariamente ad ipotesi keynesiane formulate per mercati in condizioni diverse da quelle che abbiamo di fronte a noi e che dobbiamo affrontare, l'espansione della domanda interna di per sé non ci consente affatto di prevedere un aumento dell'occupazione, ma viceversa un contenimento della stessa ed una sua restrizione in relazione ai conseguenti aumenti dei tassi di interesse che rendono più difficoltosi gli investimenti e tendono a portare ad un livello di sopravvalutazione il cambio della nostra moneta. Abbiamo quindi reiteratamente detto a noi stessi, ai colleghi parlamentari ed in genere ai responsabili delle grandi organizzazioni sociali del nostro paese che nell'autunno del 1985, nel momento in cui andavamo a redigere gli strumenti di bilancio 1986, doveva essere massimo il nostro impegno per dare un chiaro segno di inversione di tendenza e in ordine alla politica di bilancio. Siamo stati in ciò in parte criticati, e questo è sempre auspicabile perché sollecita l'analisi critica. In parte però siamo stati semplicemente inascoltati, e ciò è molto più grave perché non consente di far crescere il dibattito e il patrimonio delle idee e delle cognizioni comuni, che è il principale fondamento di una volontà politica che maggioranza ed opposizione, pur nella diversità della responsabilità e dei ruoli, debbono poter porre in essere. Non ci sembra cioè che si sia sufficientemente recepito, sia pure dai diversi punti di vista, il giudizio secondo il quale in questa inversione di tendenza in ordine alla politica di bilancio, si dovesse porre mano senza indugio all'avvio di un processo di risanamento reale e progressivo della finanza pubblica, cominciando appunto dagli strumenti di bilancio 1986.

Si è voluto da più parti anche ironizzare sul contenuto di questi strumenti da due angolazioni non solo tra di loro diverse, ma addirittura contrapposte. Da un lato si è affermato che, con questi strumenti, si andava ad intaccare, almeno per alcune parti, quelle che erano strutture essenziali dello Stato sociale a presidio del tenore di vita delle famiglie nel nostro paese. Si sono rilevate — anche il senatore Margheri lo sottolineava nell'ultimo intervento — le possibilità di maggiori investimenti attraverso cui rendere più libera la nostra economia nell'allentamento del vincolo estero, e d'altro canto si è viceversa ripetutamente affermata una sostanziale inadeguatezza della manovra per raggiungere significativi effetti di riduzione del disavanzo in rapporto al PIL. Si è, cioè, da un lato, detto che il provvedimento era troppo drastico, almeno per alcuni aspetti ed alcuni tipi di intervento e, dall'altro, che era insufficiente nella capacità di portare avanti una ristrutturazione dei nostri conti pubblici, così da poter effettivamente essere presentato come segnale di inversione di tendenza nell'ambito della politica di bilancio.

Certo, chi ha fatto solo uno di questi due ragionamenti può avere delle frecce nel proprio arco, può portare argomentazioni atte a suffragare la tesi, ma, chi porta entrambe queste considerazioni — e ci pare di poter dire che i colleghi comunisti non si siano sottratti alla tentazione di portare alla nostra comune considerazione entrambe queste due tesi di attacco alla natura e al contenuto degli strumenti di bilancio per il 1986 — manca, effettivamente, rispetto alla comune responsabilità, in quanto non fa accrescere le nostre capacità di scelta. Noi invece dobbiamo scegliere, dobbiamo avere la forza di compiere alcune scelte. Certo, con la capacità sempre di modificarle a seguito del dibattito, con la volontà di ascoltare l'interlocutore anche e soprattutto quando è fortemente critico, nella volontà di apportare quelle modifiche che possono rendersi opportune alla luce dell'esame comune compiuto.

Pare a me che lo spirito con cui si è andati da parte del Governo alla predisposizione dei testi dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, nonchè lo spirito con cui la maggio-

ranza ha iniziato e proseguito la discussione nell'ambito delle Commissioni, come in quest'Aula, sia stato esattamente rispondente ad una volontà di salvaguardare questa manovra generale, tesa ad indicare un'inversione di tendenza della politica di bilancio, nella volontà, peraltro, di apportare quelle modificazioni ai testi ed ai contenuti di alcuni articoli, rispetto ai quali noi stessi, a seguito del confronto, ci rendessimo non solo disponibili, ma anche convinti sostenitori.

Ed abbiamo di fatto compiuto, con emendamenti presentati dalla maggioranza, una modifica dei testi, ma essa, unitamente alle modifiche che ancora siamo disponibili ad apportare nell'ambito degli schemi che ci siamo pur dati per lo sviluppo della sessione di bilancio, anche sotto il profilo regolamentare, non può, a nostro avviso, in alcun modo far venir meno l'impegno preciso che abbiamo assunto innanzitutto con l'elettorato, quello cioè di partire in questo anno dando un segno inequivocabile della nostra volontà di invertire la tendenza nella politica di bilancio, di ridurre emblematicamente, al di là delle dimensioni, l'incidenza del disavanzo sul prodotto interno lordo. In sostanza, di voler dare manifestazione di ritenere il vincolo di bilancio un vincolo al quale non intendiamo sottrarci per alcuna ragione, dovesse questo costare anche un riesame generale degli assetti politici che con costanza e con grande prudenza abbiamo voluto che si realizzassero in questa legislatura ed abbiamo teso costantemente a consolidare. Non verremo meno alla volontà, da un lato, di modificare tutto ciò che a giudizio della maggioranza si ritiene in quest'Aula di dover modificare del testo della finanziaria e, dall'altro, di mantenere fermo il segno dell'inversione di tendenza in ordine al disavanzo.

I dati forniti con tanta precisione nella relazione del presidente Ferrari-Aggradi, riguardanti la nostra finanza pubblica in ordine ai dati più generali della nostra economia, le possibilità di esplosione della spesa pubblica nell'immediato futuro in rapporto alle molto più contenute possibilità di espansione del nostro prodotto interno lordo, ci inducono a ripetere, anche in questo

momento, che questo per noi è un punto irrinunciabile. Dico «in questo momento» perchè giunge notizia che i colleghi del Gruppo socialista abbiano presentato una serie di proposte in base alle quali parrebbe configurarsi — uso il condizionale perchè ho ricevuto proprio ora il documento — una certa disponibilità a modificare la struttura di questi strumenti di bilancio.

Se confermiamo, come abbiamo detto all'inizio di questa discussione e come è sempre stato nostro costume nei dibattiti parlamentari, la volontà di modifica entro il contesto di un massimo di disavanzo, pur avendo chiarissimamente presente che di per sè non è questo l'unico parametro cui poter fare riferimento e pur confermando la nostra comprensione — pari a quella di tutti i colleghi — della diversa valenza, sul piano economico, di un certo tipo di spesa pubblica rispetto ad un'altra — non solo spesa pubblica corrente rispetto a spesa pubblica in conto capitale, non solo spesa pubblica in conto capitale destinata agli investimenti rispetto a quella destinata ai ripiani delle perdite — e del diverso impatto, nella economia dell'uno e dell'altro tipo di spesa pubblica, rimane fermo per noi che il segnale di un'inversione di tendenza per quanto riguarda la politica di bilancio, una riduzione del rapporto tra il disavanzo e il PIL deve trovare realizzazione. È questo un impegno che abbiamo assunto con l'elettorato, a cui abbiamo chiesto un giudizio in ordine ad uno degli atti fondamentali della politica dei redditi che eravamo andati compiendo come maggioranza nel corso del 1984. Un elettorato che in ordine a questo atto ha voluto confermare l'impostazione della maggioranza e rifiutare le richieste che l'opposizione comunista aveva rivolto di far venir meno le scelte che la maggioranza aveva operato, tese, attraverso il contenimento del costo di lavoro, alla conquista di migliori condizioni di competitività sul mercato interno ed internazionale.

Ci sia allora consentito dire, onorevoli colleghi, per non creare equivoci e dubbi forieri di atti non del tutto consoni agli interessi generali del paese, che per noi rimane fermo il concetto per cui a qualsiasi modificazione

che comporti un aumento del disavanzo deve necessariamente affiancarsi una modificazione che comporti una pari variazione, in senso inverso, del dato del disavanzo.

D'altro canto, vogliamo con ciò affiancarci a considerazioni che il responsabile economico del Partito socialista ha compiuto nella corrente settimana, nel momento in cui ha ricordato che la cubatura generale dell'edificio, cioè il massimo ricorso possibile al mercato, deve essere fissata e che all'interno di questa cubatura generale e globale può, e opportunamente deve, verificarsi il modo in cui spostare le cubature da una parte dell'edificio all'altra, ma sempre conservando intatto il dato, la dimensione della cubatura generale.

Non c'è dubbio, onorevoli colleghi del Gruppo comunista, che agli effetti della determinazione della cubatura generale non può essere fatto riferimento esclusivamente alle spese, ma anche alle entrate, e che un approfondimento al riguardo può utilmente compiersi anche nel periodo intercorrente tra il momento attuale e il momento nel quale andremo a compiere le votazioni in quest'Aula del Senato della Repubblica. Determinante al riguardo non può non essere il parere del Ministro delle finanze. Quando si va ad esaminare le più opportune previsioni in ordine ad entrate che hanno dimensioni tra l'altro così rilevanti, non c'è alcun dubbio sul fatto che l'ultima parola deve di necessità essere riconosciuta al Ministro delle finanze, che di quell'ingentissimo ammontare di entrate si rende politicamente garante nei confronti del Parlamento.

Siamo quindi pronti ad offrire al riguardo una nostra disponibilità per un'ulteriore verifica entro i termini nei quali la questione vorrà essere esaminata anche dal Ministro delle finanze. Ma certo abbiamo giustamente detto e ripetuto che l'impegno prevalente deve essere posto sul piano della riduzione della spesa, anche in considerazione del fatto che la pressione fiscale ha toccato nel nostro paese livelli dei quali difficilmente si potrebbe proporre un ulteriore inasprimento, senza causare quei fenomeni di minore attaccamento alle istituzioni, di minore credibilità delle istituzioni che certamente pos-

sono essere letali non tanto e non solo sotto il profilo economico — e già sarebbe gravissimo — ma anche sotto il profilo del mantenimento delle nostre istituzioni democratiche.

Eppure a proposito della spesa, onorevoli colleghi, è stato affermato — e debbo con grande lealtà riconoscere che è stato fatto non soltanto dai banchi dell'opposizione — che i contenuti del disegno di legge finanziaria del 1986 avrebbero carattere di iniquità. È stato addirittura formulato un giudizio più globalmente negativo, cioè che il disegno di legge considerato nel suo insieme potrebbe intendersi come provvedimento iniquo, perchè prevalentemente volto a ridurre prestazioni nei confronti di chi, nel nostro paese, ha redditi minori di chi si trova in situazioni di maggior bisogno. Pare a me, in ordine all'introduzione, nel testo del disegno di legge finanziaria di criteri che fanno parte del rapporto Gorrieri, di un rapporto sulla povertà che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha inteso commissionare, i cui esiti sono stati resi pubblici solo alcuni mesi addietro, che il concetto generale di questo rapporto, secondo il quale, cioè, l'assistenza può e deve essere prestata con riferimento all'unità familiare e quindi ai redditi delle famiglie e perciò deve essere prestata secondo limiti di reddito tanto più alti quanto maggiore è il numero dei componenti delle famiglie stesse, almeno questo concetto, che è cardine di tutta l'impostazione del rapporto Gorrieri, possa e debba essere recepito. È questo un cammino lungo che abbiamo compiuto tra di noi nel dibattito in ordine alle prestazioni dell'assistenza nel nostro paese, i cui livelli di reddito sono andati progressivamente aumentando nel corso di questi ultimi decenni e pare a me essere questo un criterio validamente espresso dal rapporto Gorrieri. Certo non ho esitazione a riconoscere che l'annotazione del senatore Donat Cattin circa un certo grado di rozzezza del parametro reddito è nelle cose. Nessuno vuole contestare come lo stesso parametro, qualora sia riferito a famiglia che abita nel grande centro abitato o a famiglia che abita in zone rurali del paese, abbia certamente un significato diverso e

che, quando poi questo parametro debba essere meglio definito come parametro del reddito denunciato agli effetti fiscali, di per sé venga a perdere ulteriormente il suo grado di rappresentatività.

Ma nella vita i passi si possono compiere uno dopo l'altro. Vedo assai difficile un itinerario che consenta, da un momento all'altro, di compiere cammini lunghi e significativi nella direzione giusta. Occorre progressivamente acquisire elementi per far progredire il discorso, per far progredire gli strumenti di intervento, per far progredire, quindi, le nostre capacità di perseguire gli obiettivi che ci siamo dati, in primo luogo, concordo in questo con il senatore Donat Cattin, nella Carta costituzionale, documento che tutti indistintamente ci lega, al di là della diversa impostazione ideologica od anche semplicemente politica.

Allora questi obiettivi debbono ritrovarci tutti insieme nello sforzo di indicare gli strumenti più adeguati. Perciò, colleghi del Gruppo comunista, se si prende in esame l'obiezione secondo cui l'introduzione di questo criterio che si ritiene fondamentale nel disegno di legge finanziaria può prestarsi anche a critiche fondate, il Gruppo della Democrazia cristiana non si sottrae all'esame di questa considerazione e non vuole quindi dichiarare questa priva di alcun fondamento.

Questa considerazione ha di per sé un suo fondamento. Certo è che a fianco di questa considerazione si deve, con lo stesso calore e con la stessa volontà di perseguire attraverso strumenti che si ritengono adeguati i fini fissati dalla Costituzione dire anche se è possibile lasciar passare gli strumenti di bilancio del 1986, cioè uno strumento di iniziativa attraverso cui dare realizzazione alla politica economica senza che effettivamente si rechi pregiudizio alla possibilità concreta di cogliere tutte per intero le opportunità che la situazione internazionale ci offre, che la stessa capacità produttiva del paese ci può consentire, solo che si tolgano alcuni vincoli, solo che si diminuisca anzitutto questo peso, questa remora allo sviluppo maggiore e alla maggiore occupazione costruita dal disavanzo pubblico così rilevante.

Ecco che allora, se mettiamo sui due piatti della bilancia l'una e l'altra considerazione, probabilmente, colleghi del Gruppo comunista, si può convenire sull'opportunità — e noi conveniamo sull'opportunità — senza, per questo, disconoscere la fondatezza del ragionamento sull'inderogabilità di cogliere opportunamente la predisposizione e il varo dei provvedimenti di bilancio 1986 per introdurre anche questo nuovo metro di riferimento della politica assistenziale nel paese.

Ma un'altra considerazione ci sia consentito fare: come è possibile parlare di attacco allo Stato sociale quando, su un prodotto interno lordo del 1984 pari a 612.000 miliardi, la spesa sociale di quell'anno raggiunge i 156.000 miliardi e quella sociale a carico degli enti pubblici, delle istituzioni ed amministrazioni pubbliche raggiunge i 143.924 miliardi, quasi un quarto del prodotto interno lordo? E di quale dimensione è la manovra di riaggiustamento che in queste norme del disegno di legge finanziaria viene proposta? Può cioè logicamente prospettarsi un attacco allo Stato sociale, una volontà di non rispetto di questi cardini fondamentali di una convivenza sociale che insieme abbiamo voluto realizzare nella nostra società? Ha senso portare attacchi di questo tipo alle norme del disegno di legge finanziaria quando si è di fronte a dimensioni di questo tipo?

Siamo in un ordine di grandezze in percentuale che possa consentire l'affermazione secondo la quale si reca attacco allo Stato sociale? O non si compie, onorevoli colleghi, piuttosto in questa sede un'azione più di propaganda che di politica, più tesa a fare rumore ed a sollevare polvere anzichè a ricercare in comune, certo di una dura dialettica, ma anche nel pieno rispetto reciproco, le vie perchè questo segnale di volontà di invertire la tendenza anche sul piano dell'attuazione della politica di bilancio sia data al paese e fuori dal paese?

Devo qui far notare che nei confronti dell'estero siamo andati progressivamente costituendo un importo di debito che non può più essere considerato qualcosa di marginale, ma che, in quanto di dimensioni superiori alle riserve, in quanto costringerà noi stessi e i nostri figli alla restituzione, con i relativi

oneri ed interessi, costituisce un problema in ordine al quale occorre avere effettivamente più volontà di ridurre, in ogni caso, il disavanzo pubblico.

Ecco allora, onorevoli colleghi, perchè — ci sia consentito dirlo — riteniamo non fondate queste accuse, sia quelle globali, che vogliono fare una giustizia sommaria del provvedimento, perchè portate senza quel minimo di considerazione di cosa si trova su un piatto della bilancia e cosa sull'altro, ma anche quelle accuse che, in modo più adeguato alla realtà, vengono portate a singoli punti del provvedimento.

Vorrei al riguardo dire innanzitutto che nessuno può mai considerarsi esentato dal portare all'attenzione comune una qualche proposta migliorabile, e quindi è chiaro che miglioramenti possono e debbono essere apportati. Come ha sostenuto anche il collega Pagani. Ciò è tanto chiaro che la maggioranza medesima, nel suo complesso, ha inteso, d'accordo con il Governo, modificare alcune parti. E segnatamente non ci può sfuggire come fra tutte queste parti — che concernono determinati livelli di aliquote di contribuzione sia riguardanti la previdenza, sia riguardanti la sanità per questo tipo o quel tipo di cittadino, — in particolare quella che richiama maggiormente la nostra attenzione e la nostra volontà emendativa non può non essere quella che riguarda la vita e le ragioni di esistenza, non solo materiali, di coloro che nel nostro paese sono portatori di *handicaps*. Su questo abbiamo sempre detto di considerare assolutamente indispensabile un approfondimento di dibattito, in Commissione come in Aula.

Non abbiamo mancato, onorevoli colleghi del Gruppo comunista, anche in occasione dell'ultimo incontro di venerdì pomeriggio tra maggioranza ed opposizione, di esplicitare con chiarezza, senza possibilità di fraintendimenti, il mantenimento di questa nostra volontà anche nel momento in cui si andava a concludere il lavoro della Commissione bilancio e per il periodo nel quale dalle conclusioni della Commissione bilancio si passava al voto dell'Assemblea.

In questa occasione vogliamo, al termine di questa discussione, ribadire questa nostra disponibilità, questa nostra volontà di appro-

fondimento comune ed ulteriore. Certo, quando si toccano realtà così eccezionali — e che per i credenti vanno ad interessare addirittura le prospettive di possibili evoluzioni delle società nazionali nel riconoscimento che la protezione ai deboli è qualche cosa che fa innalzare il credito della società nei confronti, per chi ci crede, dell'onnipotente — è chiaro che su questo tema la nostra disponibilità e volontà di approfondimento rimangono complete.

Ma vi è certamente anche, onorevoli colleghi, una serie di problemi ai quali non intendiamo sfuggire. Il senatore Stefani ha ribadito come determinate questioni si siano aperte sul piano della gestione dei bilanci degli enti locali. Ci sia consentito dire che questa falla si è andata aprendo per il fatto che non per intero il servizio dei mutui che fa carico ai comuni viene traslato sullo Stato, dal momento che 900 miliardi sono stanziati nel bilancio 1985, e viceversa il servizio dei mutui ha una dimensione assai più rilevante di 500 miliardi all'incirca, se non erro, onorevole Ministro, superiore a questo tetto. Ci sia consentito inoltre richiamare l'attenzione dei colleghi del Gruppo comunista sul fatto che, nella discussione del bilancio 1985 alla Camera dei deputati, fu realizzato un accordo con i responsabili del Gruppo comunista in ordine al fatto che si sarebbero stanziati 900 miliardi, e non più di 900 miliardi, al fine di far fronte al servizio dei mutui che i comuni avrebbero stipulato. Qui si tratta di dirci non solo che esistono dei problemi per non pochi dei comuni italiani anche nel bilancio 1985 — ed è chiaro poi tutto quello che ciò significa per il bilancio 1986 — in ordine alla copertura dei maggiori fabbisogni per il servizio dei mutui rispetto a quelli che possono essere trasferiti da parte dell'erario. Ma è necessario dirci con altrettanta chiarezza e schiettezza che esisteva un impegno comune, un patto di fatto stabilito tra Governo e Parlamento durante l'esame del precedente bilancio, secondo il quale si riconosceva che l'impegno previsto nel bilancio dello Stato in ordine a questa fondamentale voce di spesa dei comuni del nostro paese non avrebbe dovuto superare la cifra di 900 miliardi.

E allora non è sufficiente, colleghi comuni-

sti, rilevare che oggi non pochi comuni non sanno come coprire all'incirca due terzi dell'ammontare delle spese per il servizio mutui afferenti il loro bilancio. Occorre dire che si è con eccessiva disinvoltura gestito il ricorso al mutuo per effettuare investimenti nel corso del 1985 (1984 e 1985 per i conti 1985 e 1986, evidentemente).

Questo va detto ad alta voce e allora eventualmente è insieme che va ricercata una soluzione, che non può essere costituita, colleghi del Gruppo comunista, unicamente dalla richiesta che Pantalone apra ulteriormente la propria borsa. Bisogna essere insieme capaci di tanta immaginazione da vedere come far fronte a questa esigenza, insieme consapevoli del fatto che il ritorno a dimensioni adeguate di autonomia impositiva per gli enti locali non è semplicemente una proposta della Democrazia cristiana, non può essere principalmente una richiesta di amministratori democristiani, ma è una delle vie, degli istituti che dobbiamo reintrodurre nell'ambito del nostro sistema, perchè cresca la responsabilizzazione ad ogni livello, perchè non si debba assistere al fatto che mentre la spesa, i centri di spesa, e le responsabilità inerenti alla spesa sono decentrate, viceversa l'entrata abbia un unico centro di responsabilità, possa essere effettuata soltanto da parte del Governo centrale.

C'è allora da fare insieme un ragionamento che leghi il bilancio degli enti locali per il 1985 con quello del 1986, con la capacità impositiva da ripristinarsi. E c'è da chiedersi, insieme, che la si ripristini dal 1° gennaio 1986, senza ammiccare, amici e colleghi contraddittori comunisti, a chi abbia la tentazione di fare ulteriormente slittare l'entrata in vigore di questo istituto di governo della finanza pubblica, che è indispensabile, perchè più responsabilizzante, istituto che noi proponiamo non solo per gli enti locali e per tutti i servizi che essi prestano, ma anche per il governo della sanità e delle comunità locali che afferiscono ai singoli territori, ai singoli bacini nei quali è suddiviso il territorio nazionale al fine dell'organizzazione del servizio sanitario.

C'è cioè da volere insieme, colleghi della maggioranza e dell'opposizione, che le responsabilità non riguardino esclusiva-

mente il Governo centrale, il Parlamento nazionale, ma siano redistribuite e sia restituita anche maggiore credibilità agli amministratori locali, in quanto resi non solo più responsabili, ma anche più capaci di dialogare con le popolazioni amministrate, sulla base di richieste di maggiori contribuzioni ed imposte in relazione ai maggiori servizi che vogliono assicurare alle popolazioni medesime.

Infine, e concludo, onorevole Presidente, c'è di fronte a noi una discussione di non piccola portata: l'accumularsi dei *deficit* realizzati anno dopo anno nel corso degli ultimi tempi ha fatto sì che l'ammontare del debito pubblico sia divenuto particolarmente rilevante tanto da essere previsto, per la fine del 1986, nell'ordine di grandezza del prodotto interno lordo. Da parte di alcuni colleghi, e della Sinistra indipendente e del Gruppo comunista, si è inteso portare al Governo l'accusa di una sostanziale insensibilità al problema della gestione di questo debito pubblico. In proposito, onorevoli colleghi, penso sia necessario dirsi con grande franchezza, il proprio punto di vista, ricercando il più possibile di comprendere anche il punto di vista degli interlocutori o avversari che dir si voglia. In particolare, il senatore Cavazzuti ha, al riguardo, svolto una serie di considerazioni che meritano tutta la nostra doverosa attenzione. Pare a me — se me lo consente il senatore Cavazzuti — che egli abbia configurato la posizione del Ministro e dello stesso Governatore della Banca d'Italia in termini eccessivamente sommari. Vorrei spiegarmi: se fosse vero che il Ministro del tesoro e il Governatore della Banca d'Italia ritengono che pressochè nulla possa e debba essere fatto per ridurre gli oneri derivanti da questo *stock* di debito pubblico, la prospettiva fatta dal senatore Cavazzuti in ordine alle posizioni del Ministro e del Governatore sarebbe esatta. Ritengo però che questo non sia vero, senatore Cavazzuti. Quando il Ministro del tesoro ricorda a noi, ma penso in primo luogo a sè stesso, che il ragionamento corretto in ordine alle cause e agli effetti è che il debito è causa dei disavanzi, ragion per cui in questo rapporto di causa ed effetto anzitutto dal punto di vista logico deve

aggredirsi il disavanzo e deve prodursi uno sforzo per ridurre il disavanzo in modo da aver minor debito, e quindi minore onere di interessi connesso al debito che si va costituendo, afferma l'imprescindibile necessità di ridurre questo disavanzo e di operare sulle spese e sulle entrate. Mentre fa questo ragionamento il Ministro prescinde anche dalla partita costituita dagli oneri finanziari, che pure fanno parte del bilancio dello Stato. Certamente questa partita può essere di dimensioni maggiori o minori; se vogliamo essere ancora più precisi può essere diminuita di qualche punto, non quindi dimezzata o portata al 60 o 70 per cento, ma diminuita semplicemente di qualche punto, forse anche di qualche significato — voglio riconoscerlo — in relazione alle iniziative che il Tesoro e la Banca d'Italia in collegamento con il sistema bancario possono e debbono assumere.

Proprio in considerazione di queste concrete possibilità la citazione della Democrazia cristiana, nella sua ultima riunione ha deliberato in ordine alle linee di politica economica che in questa legge finanziaria trovano una prima attuazione e che non possono non essere affiancate da quei provvedimenti che in quest'Aula, durante il corso della discussione sono stati ricordati e in particolare da quei provvedimenti che tendono sul piano dell'assistenza, della previdenza e della sanità a modificare la struttura delle norme che danno luogo alle spese. Perciò è certamente vero che anche la gestione di questo debito, cioè la politica che si attua per quanto riguarda questa singola voce di spesa, che ha assunto dimensioni così rilevanti non solo in rapporto alla spesa pubblica, ma anche addirittura al PIL, può modificare il risultato di bilancio.

La Democrazia cristiana, come ho detto, ha affermato, appunto, che è indispensabile porre in essere ogni possibile iniziativa e non sottrarsi dall'esaminare con accuratezza e senso realistico ogni iniziativa tesa a ridurre la struttura dei tassi di interesse. Certo però non si può presumere che con provvedimenti di carattere amministrativo si abbia la possibilità di giungere a drastiche riduzioni dell'ammontare di questi oneri. Questo lo

diciamo con franchezza, così come con franchezza non possiamo non dire che la diminuzione di questi oneri è qualcosa che è connessa principalmente alla diminuzione del tasso di inflazione. In secondo luogo, bisogna scegliere con chiarezza, anche nella sinistra, se si privilegia la diminuzione di questi oneri o la tassazione dei titoli pubblici. Quello che ci pare veramente di non poter consentire all'opposizione è di portare la critica ad una coerente posizione del Ministro del tesoro e del Governo invocando la tassazione dei titoli pubblici, che provocherebbe certamente un qualche aumento dei tassi lordi, e nello stesso tempo l'insufficiente azione per ridurre il livello dei tassi dei BOT e con esso il livello dei tassi in generale e quindi le possibilità di investimento.

Bisogna che su questo si faccia una discussione *ad hoc*. Penso che il senatore Carli possa avere in quella occasione l'opportunità di riproporre alla nostra attenzione quello che non ha avuto modo di proporre nel corso dell'ultima discussione sulla fiducia e ritengo che insieme, senza posizioni precostituite, l'una contro l'altra, ma con una ricerca delle possibili azioni, di quelle convergenti e di quelle che invece divergono dal raggiungimento dei fini, si possa giungere alla comune convinzione di quale possa essere la via da preferirsi non in astratto, colleghi senatori, ma nelle attuali circostanze economiche e politiche che attraversa la nostra comunità nazionale.

Noi siamo chiamati come uomini politici a prendere le decisioni che riguardano questo momento e questa realtà e in questo momento e in questa realtà è pressoché impossibile, perseguire contemporaneamente un fine di carattere sociale, che noi pure apprezziamo. Per quanto mi riguarda, come membro della Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, in passato sono stato primo firmatario di diversi ordini del giorno che chiedevano un'armonizzazione della tassazione delle rendite finanziarie in genere e quindi, tra queste, anche dei titoli pubblici, in modo tale che potesse, la tassazione, non essere l'elemento che rende più conveniente quell'investimento rispetto all'altro. Sono altresì convinto sostenitore

che questa misura potrebbe essere una misura di equità perché sarebbe nella logica della politica dei redditi toccare anche il reddito derivante alla rendita finanziaria. Credo, però, in coscienza, di dover ribadire, a nome della Democrazia cristiana, che nello stesso momento non si può voler perseguire questo obiettivo, che certamente non è incompatibile con la struttura del piano di rientro della finanza pubblica, che il Ministro del tesoro ha presentato e sul quale la Democrazia cristiana ritiene di dover porre ogni possibile proprio impegno, e, dall'altro canto, voler ridurre il livello dei tassi di interesse.

Questa discussione è bene venga fatta con serenità, forse è indispensabile, presidente Mancino, che insieme ai colleghi chieda all'onorevole Presidente del Senato un'apposita sede per tale discussione perché è difficile dare ad essa il rilievo e il posto dovuto nel corso dell'esame dei testi di bilancio. A questa discussione, però, dobbiamo andare sia per imboccare la strada più utile ad una espansione della base produttiva e quindi dell'occupazione nel nostro paese, sia perché si renda effettivamente possibile, nel nostro paese, fare politica più che tendere a lanciare messaggi propagandistici. Le famiglie, infatti, chiedono a noi politica economica, chiedono a noi volontà di intervento, chiedono a noi un più intenso rapporto, una ricerca d'intesa con le grandi formazioni sociali, un maggiore e più intenso confronto tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione. Chiedono che attraverso l'approvazione di questo bilancio per il 1986 e della relativa legge finanziaria si possa realizzare un progressivo aumento di efficacia e di coerenza della azione di controllo e di indirizzo dell'economia da parte del Parlamento e del Governo, cosicché, al mutare delle condizioni del ciclo economico sul piano internazionale, l'azione riformatrice possa proseguire scongiurando la stagnazione e il declino e soddisfacendo sempre più e meglio le esigenze di lavoro e le aspirazioni di benessere della nostra comunità nazionale. (*Vivi applausi dal centro. Molte congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ricordo che sono stati già svolti gli ordini del giorno dal n. 1 al n. 7 presentati sul disegno di legge n. 1505. Restano pertanto da illustrare gli ordini del giorno nn. 8, 9, 10 e 11, presentati dai senatori Pecchioli, Ferrara Maurizio ed altri. Essi però, riferendosi tutti allo stato di previsione del Ministero della difesa, saranno svolti allorchè si discuterà la relativa tabella.

Ricordo inoltre che l'ordine del giorno n. 1, di cui è primo firmatario il senatore Rastrelli, riferito al disegno di legge n. 1504, è già stato svolto.

Faccio inoltre presente che il senatore Pollastrelli ha già illustrato, nel corso del suo intervento, svolto nella seduta pomeridiana del 26 novembre, il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

premesso che l'ispirazione originaria della riforma tributaria del 1971 era fondata sul fatto che la parte preponderante delle fonti di produzione del reddito sarebbe rimasta quella da lavoro dipendente, e che l'Amministrazione finanziaria, opportunamente ristrutturata, sarebbe stata comunque in grado di esercitare i necessari controlli sulle fonti di produzione del reddito diverse da quella di lavoro dipendente;

constatato:

che, invece, sono profondamente mutate, rispetto alle originarie previsioni, le fonti di produzione del reddito e che l'Amministrazione finanziaria, mai ristrutturata, non è stata e non è in grado di controllare nè le fonti di produzione del reddito diverse dal lavoro dipendente, nè la loro allocazione;

che per il grave fenomeno della erosione ed elusione d'imposta, permessa dalla legislazione tributaria vigente, e per il grande fenomeno della evasione controllata, i redditi e i profitti hanno trovato facile allocazione nella ricchezza mobiliare ed immobiliare;

che, al fine di garantire che non discenda il livello complessivo della pressione fiscale ordinaria, occorre modificare la

composizione del prelievo a favore del lavoro dipendente, recuperando con determinazione fasce di erosione, di elusione e di evasione anche sul fronte della ricchezza mobiliare ed immobiliare;

che il Governo si era impegnato ad allegare ai documenti di bilancio un quadro analitico della elusione fiscale distinto per oggetto, per beneficiari e per entità,

impegna il Governo:

a definire tempi e strumenti per l'introduzione di una imposta patrimoniale ordinaria sui beni mobili ed immobili, ad aliquota modesta, anche sostitutiva di altre imposte e tasse che gravano sugli immobili, commisurata al valore patrimoniale.

9.1504.2 POLLASTRELLI, CALICE, BOLLINI, BONAZZI, ANDRIANI, CHIAROMONTE, LOTTI Maurizio, MARGHERI

Resta pertanto da illustrare il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerato che il Governo, nonostante gli impegni più volte assunti, da ultimo indicati negli ordini del giorno approvati in occasione dell'esame della legge finanziaria e del bilancio di previsione per il 1985 ha approvato soltanto ora un disegno di legge in materia di finanza locale; che è necessario definire un ordinamento della finanza locale fondato anche su risorse proprie, compresa una potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, e su risorse da trasferimenti;

che, in particolare la finanza dei comuni e delle provincie, come è indicato nell'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A per un nuovo ordinamento delle autonomie locali, deve essere costituita da:

a) imposte proprie, addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;

b) tasse e diritti per servizi pubblici;

c) trasferimenti erariali;

d) trasferimenti regionali;

e) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;

f) risorse per investimenti;

che per il settore delle imposte e tasse si può ipotizzare l'attribuzione agli enti locali di una imposta sugli immobili, sostitutiva degli attuali tributi, di una quota del gettito di IRPEF, IRPEG, ILOR ed IVA, con il riordino delle attuali imposte sulla pubblicità, di occupazione di spazi ed aree pubbliche, della tassa di concessione, di cura e soggiorno e la sostituzione di una serie di tributi locali (rifiuti solidi, «legge Merli», passi carrabili, eccetera), con un eventuale unico tributo per i servizi,

richiede:

che la riforma della finanza locale debba essere formulata secondo i criteri indicati dall'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A in modo da attribuire agli enti locali una effettiva autonomia impositiva finalizzata a consentire una responsabile programmazione della spesa corrente e per investimenti, con il concorso delle comunità interessate; a concorrere alla integrazione dei fondi perequativi per garantire ad ogni ente locale incrementi delle entrate correnti in misura almeno corrispondente al tasso d'inflazione.

9.1504.3 CALICE, POLLASTRELLI, BONAZZI, ALICI, BOLLINI, CROSETTA, LOTTI Maurizio, POLLIDORO, DE SABBATA

DE SABBATA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, colleghi, data l'ora tarda cercherò di esporre schematicamente il nostro ordine del giorno e mi concentrerò soprattutto sull'autonomia impositiva, poichè vi sono esposti problemi riguardanti la struttura dell'autonomia impositiva, mentre più ingenerale è considerata tutta l'autonomia finanziaria.

Siccome l'ordine del giorno riprende gli orientamenti espressi dall'articolo 84 del disegno di legge 133-311-A che è già all'esame dell'Aula, debbo fare una breve premessa circa le questioni che sono state sollevate dal collega Rubbi a proposito degli investimenti, dei mutui dei comuni. Egli ha

parlato chiaramente di falla. Si deve però considerare il fatto che gli investimenti dei comuni rappresentano un quarto di tutti gli investimenti pubblici. Non si può quindi attribuire ai comuni una sorta di leggerezza nell'assunzione di questi impegni, perchè questa è una voce, un aggregato importante della politica economica. O si provvede diversamente o si riconosce l'importanza e la presenza di questo aggregato, costituito dagli investimenti dei comuni e quindi ci si comporta di conseguenza.

D'altra parte aggiungo — e concludo la premessa — che la Cassa depositi e prestiti ha criteri che decidono gli orientamenti degli investimenti dei comuni. È vero che i comuni ricorrono a mutui anche fuori Cassa, ma gli orientamenti della Cassa sono essenziali. Essi sono determinati dal consiglio di amministrazione oggi, mentre in precedenza appartenevano alla direzione generale, qual essa era, del Ministero del tesoro.

Sulla base di questi investimenti, fra l'altro, ricordo che erano impediti di fatto ai comuni gli investimenti per l'edilizia scolastica, dopo di chè si sono sentiti attribuire quasi come una colpa dal Ministro della pubblica istruzione il fatto di aver abbandonato l'edilizia scolastica.

Bisogna, quindi, essere un po' più coerenti quando si discutono certi argomenti e dare una valutazione un po' più distensiva e convinta della importanza del ruolo che le autonomie rivestono nel nostro paese.

E vengo all'autonomia impositiva, che fa parte dell'autonomia finanziaria complessiva, della quale sono componenti le imposte proprie, addizionali, compartecipazioni ad imposte erariali e regionali, tasse e diritti per servizi pubblici, trasferimenti erariali, trasferimenti regionali, altre entrate proprie e risorse per investimenti. Dunque: imposte proprie, addizionali (non so se nel testo stampato ci sia la virgola fra i due termini, che invece mi sembra importante). Schematicamente, una prima condizione dell'autonomia impositiva (nella sua esigenza concordiamo con la Democrazia cristiana, come ha detto il collega Rubbi, ma naturalmente si tratta poi di vedere la concreta attuazione di questa autonomia impositiva a quali principi

è orientata e a quali criteri di pratica attuazione si informa) è che ci sia un livello sufficiente di mezzi finanziari tale da consentire la gestione di bilanci in pareggio, tenendo conto dei livelli di servizio aggiunti, dell'andamento dell'attività produttiva e del tenore di vita. Non esiste autonomia se non si raggiunge questa situazione. E questa è quindi condizione necessaria prima, altrimenti è inutile parlare di autonomia impositiva: si tratterebbe di uno scarico di sistemi di entrata, senza realizzare non solo l'autonomia impositiva, ma neanche quella finanziaria, così come nessuna forma di autonomia.

La seconda condizione è che questa autonomia impositiva derivi una capacità di manovra dell'entrata, in relazione ai servizi resi. Questa condizione è chiaramente collegata alla prima, perchè la possibilità di manovra prende inizio solo dal momento in cui sia stato raggiunto un certo grado minimo di soddisfazione dei bisogni fondamentali della collettività.

Una terza condizione, ancora conseguenza delle prime due, è che i nuovi tributi non siano disposti a detrazione dei trasferimenti. Se si dispone — come è nel disegno di legge governativo appena presentato al Senato e non ancora stampato — un tributo che nel suo prevedibile ammontare è inferiore a quanto manca ai trasferimenti, si viene meno a questa condizione e si determina anzi un caso di riscossione deresponsabilizzata, perchè i comuni sarebbero autorizzati soltanto a riscuotere quello che manca ai trasferimenti, che poi è grosso modo — ma non solo — il tasso di inflazione programmato del 6 per cento, a meno di non definire aliquote astronomiche per il nuovo tributo; ma comunque sempre gli amministratori sarebbero deresponsabilizzati.

Questo non significa che si esclude una possibilità di riduzione della quota dei trasferimenti; ciò può accadere, anzi deve accadere, perchè a questo corrisponde l'autonomia e quindi si deve procedere ad una progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato. Però, per raggiungere questo risultato, occorre che le nuove entrate siano di tale volume da poter essere destinate solo in

parte alla sostituzione dei trasferimenti; per altra parte al conseguimento, invece, di una capacità di orientamento nelle proprie entrate e nelle proprie spese.

Del resto, un tributo che mancava di queste caratteristiche era la SOCOF, la famosa sovrimposta comunale sui fabbricati, che è stata riconosciuta come iniqua e dannosa anche dallo stesso ministro Visentini che l'aveva sostenuta durante l'iter legislativo, solo dopo i risultati conseguiti a consuntivo della riscossione di questa imposta che è andata integralmente in sostituzione dei trasferimenti.

Vi è una quarta condizione: che è quella che non si deve trattare di tributi minori, anomali e particolarmente odiosi per il contribuente. Affidare ai comuni un ruolo minore di copertura allo Stato per raschiare il fondo del barile, per dare una destinazione alle ipotesi più infamanti, non eviterebbe un passo ulteriore verso il dissesto e verso la disarticolazione del sistema tributario nel suo complesso.

Questo è il punto: non si tratta di istituire un tributo minore o iniquo o infame, come quelli che si possono prospettare e sono in vista; si tratta, invece, di cercare di eliminare un grave difetto della riforma 1970-72 che consiste nello aver incorporato nella riforma tributaria la demolizione di tutto il sistema della finanza locale e non solo della sua parte tributaria.

Ecco perchè si devono istituire o attribuire imposte proprie, addizionali e compartecipazioni su imponibili o tributi già esistenti. Anche le imposte proprie vanno inquadrare in questo sistema. Certamente, ciò non si ottiene con un'imposizione che colpisce non il proprietario, ma l'utente di un fabbricato solo per la sua dimensione, per cui l'inquilino che abita un vecchio appartamento, che proprio per essere tale è probabilmente più grande, anche se in stato di cattiva manutenzione, deve pagare di più. Questo dimostrerebbe una irrazionalità del sistema tributario complessivo.

Ecco perchè ci si deve muovere verso indicazioni della riforma delle autonomie: si deve trovare o assegnare un tributo già esistente, qualcosa che riguardi i redditi fon-

diari o l'ILOR o quanto di questi redditi entra nell'IRPEF, cercando di non duplicare, di non creare al contribuente nuove formalità burocratiche, fiscali, nuove obbligazioni di denunce, nuove necessità di ricorsi, nuovi pagamenti fatti in varie sedi. In caso diverso non si rispetterebbe nè la razionalità dei tributi, nè l'autonomia. Si deve camminare anche con provvedimenti parziali, come la legge finanziaria, nella direzione indicata dalle esigenze dell'autonomia.

Si rischia, invece, di allontanarsi in modo grave e pericoloso e c'è da chiedersi se dobbiamo attendere il dissesto per porre mano alle riforme, se dobbiamo attendere condizioni peggiori. Sappiamo però che queste non sono mai consigliere di buone riforme e ci chiediamo se è questo che vuole la maggioranza. Ma la maggioranza non vuole forse comprendere il guasto enorme che rischia di provocare e la gravità della responsabilità che si assume in questo modo?

Il nostro non è un giudizio di allarme dettato da una esigenza di propaganda o di demagogia. Se questo è il sospetto della maggioranza, basterà che controlli i conti che abbiamo fatto e qualche eco se ne è sentita nell'intervento del collega Rubbi. Ma il conto deve essere più attento, la valutazione più approfondita. Questi conti sono stati ripetuti questa mattina dal collega Stefani: mancano 4.500 miliardi alla finanza locale. Non sono pochi e la gran parte di essi si prevede, verrà coperta con un tributo iniquo e costoso tutto ciò non è sopportabile!

Il senatore Triglia se ne sta in Honduras e sarebbe davvero interessante sapere cosa pensa e come intende procedere per soste-

nere quelle che sono le esigenze dei comuni, in gran parte raccolti nella Associazione nazionale dei comuni d'Italia che prevede. Ma anche in questa sua assenza, noi possiamo ugualmente chiedere alle forze politiche della maggioranza in che modo e con quali criteri di efficienza democratica, economica e sociale intendono governare i numerosi comuni di cui hanno la gestione esecutiva.

Si sta camminando verso l'affossamento e verso un colpo decisivo alle autonomie che viene dal testo al nostro esame. Ci riflettano i colleghi e quelle forze che gestiscono i comuni oggi in maggior numero rispetto a ieri a seguito del risultato delle elezioni amministrative! Questo risultato non muta, per quel che riguarda questa parte, gli orientamenti sempre sostenuti.

L'ordine del giorno vuole ribaltare l'effetto concreto della legge finanziaria, vuole collegarsi alle modificazioni che occorrono per dare ad esse il significato della cosciente apertura di uno spiraglio perchè si riaffermi la struttura istituzionale autonomistica della nostra Repubblica.

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

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

La seduta è tolta (*ore 14,10*).

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