

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

Nn. 2546 e 2547-A/quarter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE LIBERTINI)

Comunicata alla Presidenza l'11 dicembre 1990

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991) (n. 2546)

**presentato dal Ministro del Tesoro
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
e col Ministro delle Finanze**

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 novembre 1990

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 novembre 1990*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1991
e bilancio pluriennale per il triennio 1991-1993 (n. 2547)

**presentato dal Ministro del Tesoro
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 novembre 1990

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 novembre 1990*

ONOREVOLI SENATORI. - Il Senato discute la legge finanziaria e il bilancio mentre sono in campo tre grandi questioni che investono l'economia e la società italiana.

1. - *Tre questioni essenziali.*

Tali essenziali questioni sono: l'enorme peso dell'indebitamento pubblico, giunto al limite dell'allarme rosso, che produce inflazione, instabilità, freni allo sviluppo, serie difficoltà per la partecipazione dell'Italia alla unificazione europea; una profonda, perversa distorsione nella struttura delle entrate e della spesa pubblica, che distribuisce in modo sommamente ingiusto l'onere fiscale, dilapida risorse importanti, corrode lo Stato sociale, i servizi pubblici, gli investimenti produttivi, soffoca le autonomie locali; l'inizio di una recessione che mette in luce tutte le fragilità e le contraddizioni della nostra struttura produttiva, del nostro modello di sviluppo.

Nè la legge finanziaria nè il bilancio possono intervenire in modo compiuto e definitivo sulle tre grandi questioni indicate. Ma i loro contenuti devono realizzare un primo intervento, devono disegnare una direzione di marcia, in un senso o nell'altro. È questa la ragione del grande rilievo sostanziale che assume, questo confronto parlamentare, anche se l'opinione pubblica è distratta da altri avvenimenti, e se l'informazione svolge un ruolo negativo. Ma i senatori comunisti intendono dare a questo dibattito tutto il peso che realmente ha.

Essenziale, per noi, è considerare l'interconnessione e la contestualità delle tre questioni che ho indicato. È profondamente sbagliato, francamente inaccettabile affrontare l'esigenza indilazionabile di un risanamento della finanza pubblica, di un rientro del disavanzo, lasciando immutata la distorta e perversa struttura delle entrate e della spesa pubblica; è impossibile affrontare questa ultima questione offuscando o ponendo in secondo piano l'esigenza prioritaria del risanamento finanziario; è sbagliato e rischioso affrontare le questioni della finanza pubblica senza legarle ad un intervento che riguardi la recessione e la riqualificazione dell'apparato produttivo, dei servizi pubblici, del modello di sviluppo.

L'interconnessione tra i tre grandi temi che sono in campo caratterizza in modo cruciale la posizione e la politica dei comunisti e la contrappone tanto ad un cieco conservatorismo quanto ad una ulteriore dilapidazione delle risorse all'insegna di un perverso parassitismo e di un assurdo assistenzialismo. Rigore nel riordino dei conti dello Stato, giustizia nella distribuzione del carico fiscale, corretta finalizzazione delle risorse pubbliche secondo un nuovo modello di sviluppo sono indicazioni che non possono e non debbono essere contrapposte, ma si legano l'una all'altra inscindibilmente.

2. - *Obiettivi della relazione.*

Vorrei esaminare prima di tutto i tratti essenziali delle tre questioni che

sono in campo; analizzerò poi il contenuto e la logica della proposta del Governo pentapartito; descriverò i tratti essenziali della contromanovra proposta dal PCI; verificherò successivamente le modifiche che ai documenti iniziali sono state apportate dalla Camera dei deputati; illustrerò infine le proposte che i senatori comunisti avanzano nella sede di una seconda lettura, che noi non consideriamo affatto rituale o scontata.

3. - *Disavanzo e indebitamento pubblico.*

Il fabbisogno netto da finanziare per l'anno 1991, a legislazione invariata, è stimato da noi in 165.000 miliardi di lire. Ciò comporterebbe una spesa per interessi sul debito pari a 141.560 miliardi mentre il totale del debito pubblico passerebbe da 1.301.000 miliardi a 1.472.700 miliardi, pari al 102,2 per cento del prodotto interno lordo. Ciò innescherebbe una spirale che, nel 1992, condurrebbe ad un fabbisogno netto da finanziare almeno di 183.000 miliardi, ad un onere per interessi pari a 155.360 miliardi, ad un debito globale pari a 1.659.600 miliardi (106,6 per cento del prodotto interno lordo). Questa dinamica perversa condurrebbe nel giro di qualche anno il debito pubblico vicino ai due milioni di miliardi di lire e ciò accadrebbe nonostante che il fabbisogno primario del bilancio sia stato azzerato, e indichi un più modesto risparmio positivo. È la spirale del debito a determinare il crescente e pauroso squilibrio del bilancio pubblico.

Da questa stessa cifra si evince che la situazione è al limite di guardia, come provano anche i moniti del Fondo monetario internazionale ed i richiami della CEE. Oltre questo limite la spirale dell'indebitamento va verso un punto di non ritorno, con conseguenze esplosive sul livello dei prezzi, sugli investimenti, sullo sviluppo economico. Questi rischi e le tendenze negative già in atto riguardano tutto il Paese; ma vorrei sottolineare che esse colpiscono prima di tutto i lavoratori ed i settori economicamente più deboli della nazione, anche per effetto delle distorsioni dell'onere fiscale e nella spesa, ma non certo solo su questo.

Deve essere dunque chiaro che il risanamento finanziario, il rientro graduale da un disavanzo abnorme, è prima di tutto un interesse diretto del movimento dei lavoratori e della sinistra; naturalmente, ancorando il risanamento finanziario, contestualmente, alla correzione delle entrate e della spesa e all'intervento sullo sviluppo economico.

D'altronde, la partecipazione alla Comunità Economica Europea ci pone vincoli sempre più stringenti. Gli organi della Comunità esercitano, già dal luglio scorso, un controllo più stringente sulle politiche di bilancio degli Stati membri, mentre il Consiglio dei Governatori va assumendo gradualmente funzioni simili a quelle del Consiglio di amministrazione del costituendo sistema europeo delle banche centrali.

In una fase successiva la politica di bilancio, pur essendo affidata alla responsabilità di ciascuno Stato membro, dovrà osservare alcuni principi già resi noti: 1) in nessun caso i disavanzi di bilancio potranno eseguire acquisti e vendite di titoli di Stato al solo scopo di regolare la liquidità dell'economia; non potranno essere imposti vincoli di portafoglio alle banche commerciali; il ricavo dei prestiti non potrà

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

essere negoziato a condizioni preferenziali; 2) in nessun caso la politica di bilancio beneficerà di garanzie concesse ad uno Stato da parte di uno o più Stati membri; 3) quando si manifesteranno disavanzi eccessivi dovranno essere presi provvedimenti corretti anche nel caso che siano finanziati senza ricorso alla creazione di moneta. Non è stata data ancora alcuna definizione certa dei «disavanzi eccessivi»; ma vi è la proposta che essi siano tali ove eccedano le spese in conto capitale, o comunque possono provocare impulsi distorti sul mercato e sui tassi di interesse. Vi è anche la richiesta che Stati con disavanzi eccessivi non siano ammessi nel sistema delle banche europee.

C'è, infine, da osservare il sostanziale fallimento di tutti i piani di rientro dal disavanzo presentati dal Governo: il piano a medio termine 1981-83, presentato nell'aprile 1981 dal Governo Forlani; il programma presentato dal Governo Goria nel luglio 1984; il primo documento di programmazione economica e finanziaria presentato nel settembre del 1986; il cosiddetto piano del Ministro del Tesoro Amato, contenuto nel documento di programmazione 1988-1992. Ma gli obiettivi indicati da questi documenti non sono stati mai raggiunti. Il fabbisogno netto da finanziare, il livello del debito pubblico globale, l'incidenza del debito pubblico sul PIL sono sempre cresciuti nettamente al di sopra delle previsioni.

Le due tabelle seguenti illustrano sinteticamente sia l'evoluzione del debito pubblico, sia l'evoluzione del fabbisogno netto da finanziare.

TAB. N. 1. - EVOLUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO

(miliardi di lire)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1 Stock	190.979	228.554	283.490	362.007	456.031	561.489	638.058	793.597	910.563	1.037.205	1.169.343*
2 Scost %		19,7	24,0	27,7	26,0	23,1	13,6	24,4	14,7	13,9	12,7
3 PIL	309.834	387.669	464.030	545.124	633.441	727.225	812.751	896.321	979.677	1.078.863	1.182.319
4 Scost %		25,1	19,7	17,5	16,2	14,8	11,8	10,3	9,3	18,5	9,6
5 1/3	61,6	59,0	61,1	66,4	72,0	77,2	78,5	88,5	92,9	96,1	98,9

* Dati provvisori.

TAB. N. 2. - EVOLUZIONE DEL FABBISOGNO

(miliardi di lire)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1 Fabbisogno	29.102	36.633	51.355	70.924	88.437	95.179	110.532	109.283	113.680	124.450	132.138
2 Scostamento % ...		25,9	40,2	38,1	24,7	7,6	16,1	-1,1	4,0	9,5	6,2
3 Oneri x interessi ...	14.262	19.304	27.328	38.914	47.105	57.579	63.810	73.180	76.218	87.266	104.173
4 Scostamento % ...		35,3	41,6	42,4	21,0	22,2	10,8	14,7	4,2	14,5	19,4
5 3/1	49,0	52,7	53,2	54,9	53,3	60,5	57,7	67,0	67,0	70,1	78,8
6 Fabbisogno al netto degli interessi (=1-3)	14.840	17.329	24.027	32.010	41.332	37.600	46.722	36.103	37.462	37.184	27.965
7 Fabbisogno/PIL ...	9,4	9,4	11,1	13,0	14,0	13,1	13,6	12,2	11,6	11,5	11,2
8 Fabb. netto/PIL ...	4,8	4,5	5,2	5,9	6,5	5,7	5,7	4,0	3,8	3,4	2,4

* Dati preconsuntivi provvisori.

È del tutto evidente che il tasso di crescita del debito pubblico nel periodo 1979-1989 è stato molto più forte di quello del prodotto lordo (37 punti tra il 1981 e il 1989, con una media di 5 punti l'anno), con un rallentamento tra il 1984 ed il 1985, con una vera esplosione nel 1986 e negli anni seguenti. Del pari il fabbisogno netto da finanziare è stato crescente di anno in anno, sia pure con rallentamenti e accelerazioni.

Per gli anni più recenti registriamo un differenziale costante tra il fabbisogno tendenziale e quello programmatico del settore statale: 122.400 miliardi contro 114.450 nel 1988, 131.800 contro 115.800 nel 1989, 141.350 contro 108.800 nel 1990.

Il solo risultato positivo che si può registrare è la riduzione verso lo zero del disavanzo primario. Un dato positivo che tuttavia ha un clamoroso rovescio negativo: parte rilevante delle entrate - si evince da esse - serve solo a finanziare gli interessi sul debito, e ciò riduce su più versanti (bilanci pubblici, mercato del credito) le disponibilità per gli impieghi produttivi. In questo senso è vero - come si è detto - che l'indebitamento (l'economia di «carta») divora, con un circuito vizioso l'economia reale.

4. - *Entrate e spesa: gravi distorsioni.*

La terza e grande questione che è in campo è la distorsione gravissima del bilancio pubblico, sia per ciò che riguarda le entrate, sia per ciò che riguarda la spesa. Un risanamento finanziario dello Stato che lasciasse inalterata questa struttura distorta corrisponderebbe ad una profonda ingiustizia, al mantenimento dello spreco delle risorse, ad una scarsa funzionalità del bilancio: contrapporrebbe il sacrificio ingiusto imposto a larghe categorie di cittadini alla possibilità di una equa razionalizzazione delle entrate e della spesa.

Per ciò che riguarda le entrate è impressionante come ad esse concorrano in maniera sempre più incisiva, sostenendo la massima parte dell'onere fiscale, i lavoratori dipendenti. Se infatti consideriamo ogni forma di prelievo obbligatorio sul fattore lavoro, e lo commisuriamo all'ammontare dei redditi di lavoro dipendente delle famiglie, più le pensioni, registriamo una incidenza del 42 per cento. Su 100 lire di reddito di lavoratori dipendenti e di pensionati, 42 vengono prelevate obbligatoriamente dal fisco. Se invece esaminiamo i redditi di capitale, e quindi l'ammontare degli interessi e dei dividendi delle società, registriamo che il prelievo dell'imposta sostitutiva delle ritenute alla fonte sui dividendi incide sulla base imponibile per il 22 per cento. Se consideriamo il settore societario ed i profitti delle imprese, la percentuale del prelievo (imposta sulla società e gettito ILOR delle persone giuridiche) arriviamo al 24 per cento. Sui terreni e fabbricati il prelievo ha una incidenza del 9,8 per cento. In buona sostanza, l'onere fiscale grava sul lavoro dipendente quattro volte quel che grava sui redditi non da lavoro, e due volte quel che grava sui redditi da capitale.

Ciò produce una crescente pressione fiscale sui redditi più bassi. Non a caso nel 1974 i redditi esenti da IRPEF erano il 54 per cento del totale, e nel 1980 il 40 per cento, nel 1989 il 27 per cento. Il prelievo medio, in 15 anni, è cresciuto del 12 per cento.

Non sono dati nuovi. E nella prima lettera alla Camera dei deputati sono stati ancora una volta esposti dall'onorevole Visco, con un intervento tanto lucido quanto inascoltato.

Vorrei sottolineare che la spiegazione di una distorsione così grande, così inaccettabile, è duplice: ci sono le diffuse e massicce violazioni della legalità, e c'è un sistema legislativo che produce esso stesso iniquità; che mantiene in vita interi settori grazie alla riduzione o all'assenza di prelievo; che fa gravare su altri settori un peso assai grande; che incentiva l'indebitamento delle imprese e dello Stato.

L'illegalità - e cioè l'evasione fiscale in violazione delle leggi vigenti - è un fenomeno massiccio, che si stima in modo vario, ma che ammonta comunque a decine di migliaia di miliardi ogni anno. Si tratta di un aspetto macroscopico e visibile della società in cui viviamo, ed esso riguarda sia attività legali che il crescente settore delle attività illegali. L'impotenza della pubblica amministrazione a reprimere l'evasione fiscale è desolante: mancano strumenti, mancano politiche, manca spesso la volontà politica.

Ma vi è poi l'evasione legale, prodotta da meccanismi legislativi errati: tutta l'ampia gamma delle incentivazioni e delle agevolazioni fiscali, una vera giungla irrazionale; la limitazione nella tassazione dei redditi non da lavoro.

Ecco dunque una grande questione emergente alla quale non può e non deve tardare una risposta: essa scava un abisso di sfiducia tra i cittadini e lo Stato.

Sarebbe possibile, naturalmente, agendo sui due fronti indicati, cambiare le strutture del prelievo fiscale. Oggi lo Stato persegue livelli di gettito fiscale paragonabili a quelli di altri Paesi europei con inasprimenti del prelievo e delle aliquote che avvengono sulla base distorta che prima indicavo. E ciò produce il triplice risultato negativo di una elevatissima pressione fiscale teorica, di un gettito reale inferiore, in rapporto al PIL, a quello degli altri Paesi europei, e di un onere fiscale distribuito nel modo più ingiusto. Si potrebbero avere invece, con un diverso sistema ed una diversa politica, aliquote più basse, un adeguato gettito, e la giustizia fiscale.

Desidero ricordare che questa non è una teoria astratta. I parlamentari comunisti hanno avanzato più volte proposte dettagliate, ed anche un progetto organico che va nella direzione indicata. La sfida che è stata da noi lanciata già alla Camera, e che ripetiamo qui in Senato alla maggioranza è di confrontarsi nel merito di un sistema di tassazione proposto che abbia aliquote minori delle attuali, una aliquota massima dell'imposta sul reddito non superiore al 35 per cento, una aliquota delle imposte sulle società dello stesso ordine di grandezza un gettito almeno pari all'attuale e una riduzione dell'onere fiscale, concentrato sulle fasce di redditi minori, che sfiora i 30.000 miliardi di lire attuali.

C'è, invece, la tendenza ed il rischio ulteriore, nonostante talune timide velleità riformiste del Ministro delle finanze Formica (intercettate da altri settori della maggioranza), che distorsioni e sperequazioni si aggravino ancora per effetto di un aumento della pressione fiscale nella sua attuale struttura, e per una applicazione assai deformata dell'autonomia impositiva concessa ai Comuni. Infatti questa riforma, di per sé utile e necessaria, viene realizzata non già come un trasferimento dallo

Stato centrale al sistema delle autonomie di una quota dei flussi delle entrate, nel quadro di una responsabilizzazione dei centri di prelievo e di spese decentrati, ma come la spinta a far finanziare il fabbisogno dei Comuni con una ulteriore spremitura del contribuente, su basi ingiuste, mantenendo al centro la massima parte dei flussi di entrate.

Dal lato della spesa le distorsioni sono altrettanto, e forse ancora più grandi.

Esse si riconducono a più ordini di cause: una scala di priorità sbagliata nell'organizzazione della spesa; una produttività della spesa bassa e spesso infima; il peso dei sovraccosti indotti da procedure contorte e paralizzanti, da fenomeni di ormai estesissima corruzione.

Sul primo punto sarà sufficiente citare alcuni esempi. Siamo il Paese che registra in Europa il più alto trasferimento di risorse alle imprese; un trasferimento che si concentra su pochi soggetti, e che avviene senza alcun serio controllo e senza alcuna seria finalizzazione, nell'ordine di decine di migliaia di miliardi all'anno. È ancora alto il livello delle spese militari, in uno scenario internazionale segnato in Europa da ampi processi di disarmo. Più in generale, non vi è rapporto tra la scala di priorità, la dimensione dei flussi nei diversi settori, il rilievo effettivo degli obiettivi. Basta ricordare le ingenti somme che sono state stanziare per gli impianti sportivi in occasione dei recenti campionati mondiali di calcio, e le somme assurdamente misere (241 miliardi per il 1991) che si erogano per il rafforzamento del trasporto pubblico urbano - una grande gestione nazionale - o le grandi risorse che si dedicano alla grande viabilità mentre si bloccano gli investimenti ferroviari, in un Paese che avrebbe estrema necessità di una scelta opposta. E questi sono solo due esempi fra tanti.

Ma non vi è solo l'ordine di priorità sbagliata e per tanti aspetti perverso.

Altrettanto incide la produttività bassa e spesso infima della spesa. Tutto avviene lentamente, tra mille difficoltà e contraddizioni, e negli investimenti le somme da spendere crescono su se stesse per le revisioni dei prezzi, per i meccanismi perversi degli appalti, per le continue dilazioni: e quando si sono adottati sistemi di spesa straordinari (le leggi speciali) nulla è cambiato, salvo un aumento della corruzione e dello spreco.

Infine è difficile da valutare globalmente, ma è certo di estrema rilevanza l'entità dei sovraccosti, come provano i dati che emergono nei diversi settori. Sono noti, perchè oggetto di indagini parlamentari, i casi cospicui relativi alle ferrovie e alle telecomunicazioni nei quali la pubblica amministrazione ha acquistato per anni prodotti sul mercato a prezzi assai superiori - sino a tre volte - a quelli vigenti. È emerso che nell'ambito della ricostruzione delle regioni meridionali colpite dal terremoto, vi sono state superstrade e autostrade costate la fantastica somma di 32 miliardi a chilometro. Esiste ormai un vasto *dossier* parlamentare, documentatissimo, sul capitolo dei sovraccosti, anche se esso non ha in alcun modo inciso sulla pratica corrente, rimasta inalterata.

E vorrei, invece, sottolineare che gli extracosti che gravano sullo Stato e sul contribuente, si rifanno a due fenomeni diversi, intrecciati tra loro.

Da un lato vi è la corruzione, l'uso diffuso di tante tangenti caricate sui costi dello Stato: spesso tanto più numerosi quanto vasti e ripetuti sono i controlli burocratici. La lacunosa normativa degli appalti, le deroghe concesse per legge con grande faciloneria, il rifiuto di applicare la normativa CEE sono parte importante di questa vicenda, come l'intreccio tra appalti e grande criminalità mafiosa e camorrista.

Dall'altro lato vi è un aumento dei costi indotto dalla estrema disorganizzazione dei servizi, che insieme accresce le spese e riduce le prestazioni. Il caso della sanità, che illustrerò più avanti, è assai significativo: ma è un esempio che può essere facilmente generalizzato. E, in molte situazioni, la disorganizzazione dei servizi pubblici non è solo l'effetto di una farraginosa burocrazia, ma è funzionale ai grandi interessi privati che insistono in quel settore, che speculano sulle carenze della pubblica amministrazione e ne traggono vantaggio.

Una analisi seria e scientifica del bilancio pubblico, in ogni sua articolazione conferma drammaticamente una convinzione diffusa nella opinione pubblica, e che scava un abisso tra la politica ed i cittadini: che vi sia uno Stato che torchia in modo ingiusto il contribuente, e spreca e dilapida le risorse così ricavate, alimentando per molte vie l'accumulazione dei grandi gruppi finanziari.

5. - *La recessione economica.*

L'onda della recessione economica sta investendo i mercati dell'Occidente. Tutti gli indici lo testimoniano. Vasti settori politici e grandi imprese sono colpite da questo movimento negativo, che in Italia ha assunto concretezza con la crisi della Olivetti e con le difficoltà del Gruppo FIAT.

Alla base del rendimento ciclico negativo vi sono molti fattori. Prima di tutto c'è una crisi degli Stati Uniti, che viene in un certo senso «scaricata» sugli altri Paesi. I disavanzi americani nei conti con l'estero hanno prodotto un indebitamento estero di 700 miliardi di dollari; ma il disavanzo interno pubblico sfiora i 300 miliardi di dollari. Vi sono segni di difficoltà nel mondo bancario e vi è un diffuso e patologico indebitamento dei soggetti interni. La strategia del liberismo reaganiano, dopo anni di apparente euforia, ha determinato guasti profondi, tanto che il presidente Bush deve rovesciare la politica di Reagan della bassa tassazione. I legami profondi dell'economia americana con quelle di tutto il mondo ma in particolare con quella dell'Occidente capitalistico rendono inevitabile e generale un'onda negativa che, partendo dagli Stati Uniti colpisce gli altri Paesi. Ma vi è poi un canale specifico di trasmissione della crisi: il dollaro, la cui svalutazione riflette la crisi americana, la necessità di incoraggiare le esportazioni, di scoraggiare le importazioni, di svalutare il debito e si ripercuote su tutta l'economia mondiale.

Probabilmente l'onda lunga della congiuntura negativa che viene dagli Stati Uniti si mescola con altri fattori di crisi, più strutturali. Sembra essere in arrivo una nuova fase di ristrutturazioni industriali, motivate dal progresso tecnologico, dal riassetto dei mercati, dallo scontro in campo aperto tra i grandi gruppi finanziari e industriali;

la crisi dell'informatica, ad esempio, riflette un complesso di cause e tendenze.

Le difficoltà intervenute nel mercato dell'energia sono un altro fattore di crisi ed hanno aspetti congiunturali (la crisi del Golfo Persico e le sue ripercussioni) ma hanno altresì caratteri strutturali. Vi è nel mondo un grave problema di equilibrio energetico, che emerge quando insorgono difficoltà congiunturali (la crisi petrolifera dei primi anni settanta) e viene offuscato dalla fase alta dello sviluppo e del superamento di quelle difficoltà: ma, al di là di questi alti e bassi, è un fatto che le questioni dell'energia pesano negativamente sempre di più sullo sviluppo economico mondiale.

L'Italia, dunque, è colpita dalla recessione. Ma la recessione fa emergere la fragilità del suo apparato produttivo e le incongruenze del suo sistema economico complessivo. Il nostro apparato industriale è squilibrato, dominato dall'industria dell'auto e dalle sue connessioni; debole in settori-chiave come la chimica e le telecomunicazioni; l'organizzazione dell'industria delle costruzioni è arretrata; molti problemi si annodano intorno al settore agricolo. Vi è un insufficiente sviluppo della ricerca e molto spesso la commercializzazione di prodotti esteri ha sostituito una vera produzione autonoma. Sino a quando la congiuntura era positiva, queste ed altre debolezze erano mascherate e veniva in primo piano il dinamismo di imprese che negli anni trascorsi erano state modernizzate, spesso con un duro sacrificio dei lavoratori; e veniva mascherato anche l'assistenzialismo massiccio dello Stato nei confronti dei gruppi finanziari maggiori. Oggi contraddizioni e precarietà emergono.

Ma si aggrava per l'incidenza negativa sull'apparato produttivo e sul Paese, di servizi pubblici che già erano una palla al piede: ferrovie, poste e comunicazioni, trasporto urbano, sanità. Questi grandi settori assorbono enormi quantità di risorse pubbliche, le impiegano con una produttività bassissima, fanno mancare all'economia ed al Paese un supporto essenziale in ragione della loro insufficienza e dei loro limiti. Servizi pubblici in queste condizioni, mentre appesantiscono oltre limiti tollerabili la finanza pubblica, fanno mancare al Paese supporti essenziali, decisivi.

L'arrivo della recessione ed il suo intreccio con i problemi strutturali che ho accennato, fa scattare una serie di indici economico-finanziari negativi: le partite correnti della bilancia valutaria registrano, per il periodo gennaio-ottobre 1990, un passivo di 30.217 miliardi, mentre l'indebitamento esterno del Paese raggiunge i 100.000 miliardi. La crisi della finanza pubblica - il suo disavanzo patologico - si riflette in più modi negativamente sulla situazione economica. Mancano i mezzi finanziari per modernizzare i servizi, per realizzare propulsione in settori strategici. Gli alti tassi di interesse necessari per finanziare con l'afflusso di risparmi il debito pubblico e che esprimono una politica monetaria alla quale, in definitiva, è stato affidato il compito di controllare il *deficit* pubblico, sono poi un ostacolo per l'impresa e per lo sviluppo. Il disavanzo pubblico e l'avvitamento perverso del debito producono inflazione: e il differenziale d'inflazione che caratterizza l'Italia in Europa è la radice di molte difficoltà. Sempre meno sono risolti i problemi della produzione e della fornitura dell'energia, che

oggi comperiamo in grandi quantità dall'estero, anche da Paesi che, come la Francia, la producono con centrali nucleari. La questione che si pone - desidero sottolinearlo - non è solo di fronteggiare la recessione e di avviare la ripresa. È la ripresa che non può avvenire sulle vecchie basi: essa richiede un riequilibrio ed una modernizzazione dell'apparato politico, un salto di qualità nei grandi servizi pubblici, conti pubblici riportati nei corretti equilibri ed un cambiamento del modello di sviluppo.

Si è parlato, troppo genericamente, di una conversione ecologica dell'economia. Assumiamo pure questo termine ma riempiamolo di contenuti concreti. Come affrontare e risolvere il problema dell'energia «pulita», con misure strutturali di risparmio energetico che incidono in tanti settori (industria, trasporti, consumi civili) e con lo sviluppo di fonti diversificate? Come eliminare almeno le forme più pesanti di inquinamento, consentendo adeguate produzioni industriali ed agricole? Come restituire a condizione civile ed umana le nostre città cambiando in modo radicale il sistema dei trasporti? Questi ed altri problemi sono oggi sul tappeto e non sono altra cosa rispetto alla politica finanziaria e di bilancio: devono riflettersi in essa e da essa essere influenzati.

L'insieme dei problemi sin qui esaminati è poi fortemente condizionato dalla necessità sempre più stringente dell'Italia di confrontarsi con il processo di unificazione europea che è in marcia: un processo ai cui vincoli ed alle cui condizioni occorre riferire le nostre scelte economiche e finanziarie, e che, per converso già inizia a produrre i suoi effetti sulla nostra economia.

L'unificazione economica europea apre gli spazi di un grande mercato dinamico. È un grande fatto di civiltà, ed insieme un sistema di opportunità assai grande che si presenta al nostro Paese ed alla sua economia: per queste ragioni è comunque una scelta giusta e irreprensibile. Ma essa ha pesanti controindicazioni e vincoli, controindicazioni che nascono dai limiti e dalle contraddizioni del nostro sistema economico e finanziario.

È intanto assai difficile - si dovrebbe dire impossibile - fare coesistere l'enorme disavanzo finanziario italiano con i diversi equilibri finanziari degli altri Paesi europei, e con le norme ed i vincoli che in materia di bilancio pubblico detterà la Comunità (ne ho già accennato in precedenza). Tutto ciò accresce l'esigenza di un grande sforzo per avviare il rientro del disavanzo e per rimettere in ordine i nostri conti finanziari senza dimenticare le difficili questioni che pone l'armonizzazione tributaria.

In secondo luogo, l'unificazione europea esalta e può rendere acuti gli squilibri economici interni. Il Mezzogiorno, destinato ad essere una delle aree più arretrate della Comunità, emarginato geograficamente per l'assoluta carenza dei trasporti, penalizzato dalla illegalità in esso dominante, può ricevere nuovi durissimi colpi da questo processo. L'arretratezza dei nostri servizi pubblici, del nostro sistema dei trasporti, le forme diffuse di parassitismo e di assistenzialismo ci penalizzano duramente all'interno del Mercato comune europeo. Ed emergono gli squilibri e le fragilità del nostro apparato produttivo, come già è testimoniato da vistosi episodi di crisi strutturale in questo o quel settore.

Il quadro grave e complesso delle difficoltà non ci fa arretrare dal progetto di unificazione economica europea, ma rende molte più volte più forte e urgente l'esigenza di mutamenti radicali nella finanza pubblica, nella fiscalità, nella spesa pubblica, nelle strutture produttive, nel sistema dei trasporti, nei servizi pubblici. Le dichiarazioni di fede europeista del Governo sono di facciata e astratte. Una vera politica europeista costruisce invece le condizioni per una partecipazione al processo di unificazione che non deprima ma esalti le potenzialità del nostro Paese.

6. - *La manovra economica del Governo.*

La legge finanziaria ed il bilancio proposti dal Governo affrontano questo insieme di problemi muovendo da una chiara falsificazione dei dati. I presupposti della «manovra» governativa sono, insomma, prima di tutto non realistici.

Intanto è lo scenario economico descritto nel documento di programmazione approvato alcuni mesi fa e che costituisce il presupposto delle proposte del governo a non reggere al confronto dei fatti. La congiuntura, dalla primavera all'autunno, è nettamente mutata. Da una previsione di sviluppo sostenuto siamo passati all'inizio di una seria fase successiva, tanto che da più parti si stima che la previsione sull'incremento del PIL scenda almeno dell'1 per cento nel 1990 e dell'1,5 per cento nel 1991 (valutazioni opinabili, che riferisco proprio a riprova della precarietà della situazione). Il tasso di inflazione e lo stesso differenziale inflazionistico sono nettamente in crescita rispetto alle previsioni. La condizione energetica ha subito l'impatto della crisi del Golfo. Si sono avviati i processi di ristrutturazione industriale dei quali ho già parlato nella parte iniziale.

È evidente, dunque, che sono cambiati i presupposti di scenario sui quali è stata impostata la legge finanziaria.

È vero che alla Camera dei deputati il Governo ha proposto e fatto approvare una modifica delle previsioni economiche. Ma, a parte il fatto che questa modifica non è stata sinora proposta al Senato, è difficile immaginare che tali cambiamenti di valutazioni e previsioni sia formale, non abbia conseguenze effettive nell'impianto del bilancio e della legge finanziaria.

In secondo luogo il fabbisogno netto da finanziare tendenziale per il 1991 è chiaramente sopravvalutato dal Governo. Tutte le stime dei centri di ricerca convergono, come è noto, nell'indicare questa quantità in 160.000 miliardi. Il Governo, invece, la stima attorno ai 180.000 miliardi. In apparenza la sovrastima di 20.000 miliardi è una drammatizzazione della situazione finanziaria dello Stato: una situazione già di per sé comunque così pesante da non avere bisogno che si aggravino le tinte fosche; Ma in realtà siamo in presenza di una operazione politica, di una sorta di coltello a due lame.

Da un lato la sovrastima del *deficit* preconstituisce una giustificazione per misure antipopolari dirette a smantellare lo Stato sociale: mantenere l'aggravio fiscale sui redditi da lavoro dipendente, sterilizzare la scala mobile, i tagli ai servizi sanitari, il blocco della riforma delle

pensioni, i tagli al trasporto pubblico. Ma la sovrastima - ecco la seconda lama - serve altresì a rendere più facili riduzioni del disavanzo, proprio perchè partono da cifre non vere. Il Governo si lascia così altresì spazi per operazioni clientelari, di consolidamento del suo blocco di potere: un margine di discrezionalità rilevante nell'effettivo andamento della politica finanziaria per il 1991.

A fronte di questa sopravvalutazione del fabbisogno netto da finanziarie, il Governo, con un trucco contabile, porta ad un livello inferiore al vero anche la cifra relativa al fabbisogno netto da finanziare nel 1991 dopo che la «manovra» abbia avuto i suoi effetti: 118.373 miliardi. invece degli effettivi 123.973 miliardi. La differenza risiede nell'artificioso gonfiamento della previsione sulle entrate derivanti dalle vendite del patrimonio, fissate irrealisticamente in 5.600 miliardi (mentre gli esperti non valutano questa voce in più di 1.000 miliardi).

Ma al di là di queste operazioni di cosmesi, il cui significato ho indicato - propaganda e accrescimento degli spazi discrezionali - le caratteristiche della «manovra» proposta dal Governo sono:

- a) una pura operazione di tamponamento del disavanzo, evitando di andare alle sue radici e di rimuoverne le cause;
- b) una ulteriore torchiatura del contribuente, che avviene lasciando del tutto inalterata l'iniqua distribuzione del carico fiscale;
- c) una vera aggressione allo Stato sociale ed ai pubblici servizi, mentre si rinuncia ad ogni serio rigore e si mantiene inalterata la struttura di una spesa pubblica densa di sprechi, di sovracosti e regolarizzata secondo una errata scelta di priorità.

Il carattere di mero tamponamento della «manovra» risulta evidente allorchè si constata che il 75 per cento delle maggiori entrate previste dal Governo sono collegate a provvedimenti destinati ad esaurire i loro effetti nel 1991 o al massimo nel 1992. Così è per la rivalutazione dei beni aziendali, per lo smobilizzo dei fondi in sospensione d'imposta, per l'acconto sull'IVA dovuta nel 1992: così per il risparmio di 14.200 miliardi sui 19.700 della manovra complessiva. Il primo, poi, di questi provvedimenti avrà effetti addirittura negativi sul gettito futuro.

Ripiegando sul tamponamento, il Governo evita di correggere la distorta struttura delle entrate, che grava oggi in maniera così schiacciante sul lavoro dipendente. Al di là delle solite frasi sulla lotta all'evasione, sin qui mai verificate nei fatti, e di una assai limitata tassazione sui guadagni di capitale (il cosiddetto decreto Formica) il Governo conferma la struttura dell'imposizione, rende alle imprese dei favori indebiti (lo smobilizzo a tassazione scontata dei fondi in sospensione di imposta e la riduzione del gettito futuro legato alla rivalutazione dei beni aziendali), e accresce la pressione fiscale sui consumi.

L'assenza di vero rigore è testimoniata da più fatti. Il giuoco delle cifre del quale ho parlato ne è un primo indizio; il fallimento di tutti i precedenti piani di rientro dal disavanzo, pur tanto sbandierati, ne è una prova. Ma, soprattutto, non si può parlare davvero di rigore e risanamento, ma di lassismo e di spreco, quando la spesa pubblica è segnata dalle distorsioni delle quali ho in precedenza parlato, e su di

esse non si esercita alcuna azione di correzione, salvo in casi marginali (che comunque riguardano i lavoratori, non i redditi più elevati).

Ma poi - ecco un tema che desidero sottolineare fortemente - è davvero impossibile parlare di rigore e di risanamento quando si assiste alla sfilata delle leggi speciali con le quali in sostanza si apre il tesoro ad una illimitata e incontrollata disponibilità di spesa, anche in violazione dell'articolo 81 della Costituzione, per il quale ogni nuova spesa deve essere coperta contemporaneamente da una nuova entrata; La legislazione speciale sovrasta ormai la legislazione ordinaria: ed opera senza limiti di spesa, con scandalose deroghe alla contabilità dello Stato e alle procedure di controllo e di garanzia urbanistica e ambientale.

L'esempio maggiore di questo sistema delle leggi speciali è quello della legge n. 219 del 1981, e successive integrazioni, per la ricostruzione del terremoto dell'Irpinia e della Campania, sulla quale ho indagato in Commissione parlamentare d'inchiesta.

Qui dalla stima iniziale di 12.000 miliardi si è saliti a 49.000 miliardi di lire di stanziamenti, con un'irresistibile progressione: in molti casi la spesa effettiva ha guidato le leggi, anziché viceversa. Molti flussi di spesa sono privi di una corretta documentazione contabile. I costi delle opere sono anomali. Una buona parte dei 49.000 miliardi non è servita alla ricostruzione, ma ad alimentare un circuito vertiginoso di nuove ricchezze private, mentre ancora interi quartieri sono distrutti e parte della popolazione dopo otto anni è ancora nei *containers*. Vi sono stati, certo, terribili abusi nella gestione; ma il varco è stato aperto dalla legislazione speciale, dai suoi contenuti, dalla sua natura. E quello della legge n. 219 è solo uno dei molti esempi: dalla legge per i campionati mondiali di calcio, che ha raddoppiato la spesa prevista, alle leggi speciali per le regioni del Sud, per il Friuli, per Roma capitale (tanto sacrosanta negli scopi quanto pericolosa nelle procedure). Con le leggi speciali, contrariamente a quello che si sosteneva, non si sono accorciati i tempi di realizzazione: si sono divelti i controlli, si sono aggirate le garanzie urbanistiche e ambientali, si è alimentata la spesa facile. Si è costruita una tendenza che sovrasta ormai i bilanci e le leggi ordinarie, e vanifica la stessa legge finanziaria.

Ma all'assenza di ogni rigore, e ad un lassismo che in realtà cementa un blocco sociale e di potere con il clientelismo, l'assistenzialismo, i centri di potere, si contrappone poi un'opera di sistematica demolizione dello Stato sociale: che certo, ha bisogno di una profonda riforma, la quale però nulla ha in comune con la demolizione. Di fatto, la manovra della spesa è in gran parte centrata su sanità, enti locali, operazioni di tesoreria, per 12.720 miliardi su 19.870.

Sulla sanità si interviene con una maggiorazione ed estensione dei *tickets*, uno strumento ingiusto per chi paga i contributi per la sanità. Ma l'aspetto gravissimo della manovra è che il taglio robusto alla spesa, superiore a 6.000 miliardi, combinato con il trasferimento di ogni responsabilità alle Regioni e con l'inconcepibile progetto di legge di riforma presentato dal Governo e in discussione al Senato, produrrà un effetto preciso: molte Regioni, a partire dalla metà del 1991 dovranno passare dalla assistenza diretta all'assistenza indiretta (pagamento anticipato da parte degli utenti). Si apre così una enorme questione sociale. Il Servizio sanitario nazionale, come tante volte abbiamo

dimostrato, è denso di sprechi e di sovracosti che spesso peggiorano fortemente le prestazioni (si pensi ai tempi troppo lunghi di degenza, alla sovrabbondanza di medicinali inutili o perfino dannosi, e al rapporto spesso inquinato con le cliniche private). Si potrebbe, in campo sanitario come altrove, ridurre o contenere sensibilmente la spesa senza ridurre, e anzi migliorando, prestazioni e servizi. Invece i tagli della manovra governativa si traducono in una riduzione o in un peggioramento delle prestazioni, o in maggiori balzelli, proprio perchè lasciano immutata la qualità cattiva della spesa.

Nei confronti dei Comuni la manovra prefigura un taglio netto dei trasferimenti correnti, accompagnati dal blocco dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti. Questa operazione si salda con una tendenza a fare della autonomia finanziaria dei comuni - della quale si sta discutendo in Parlamento - non già uno strumento per il decentramento dei flussi di entrata e di spesa, per l'autonomia e la piena responsabilizzazione degli enti locali, ma una condizione per indurre i Comuni ad una supplementare spremitura fiscale, mentre si preme perchè essi ricavano denaro dalla alienazione del loro patrimonio.

Tagli cospicui riguardano altri settori importanti: vorrei ricordare qui quelle relativi all'agricoltura, con i quali si svuota il provvedimento adottato solo qualche mese fa.

Accanto ai tagli, nella manovra del governo c'è l'assenza di interventi necessari. Ne cito tre. Il primo riguarda le pensioni. L'anno scorso l'iniziativa dei senatori comunisti, senza accrescere il *deficit*, ottenne un consistente stanziamento per la rivalutazione delle pensioni già erose da meccanismi perversi: uno stanziamento che però il Governo ha lasciato inattivo nel 1990 e che non propone di completare per gli anni successivi. Nello stesso tempo non si dà copertura finanziaria al provvedimento in gestazione per l'aggancio della dinamica delle pensioni alla dinamica dei salari.

Una legge importante, già approvata dal Senato ma ferma alla Camera da due anni, riforma il mercato del lavoro ed è uno strumento importante per affrontare la congiuntura negativa. Ma a questa legge non si dà alcuna copertura finanziaria, neppure per 500 miliardi, e, di fatto, la si blocca.

Il secondo esempio è il trasporto pubblico urbano, essenziale per sormontare la complessa crisi della città e soprattutto delle grandi aree urbane. Eppure gli investimenti in questo settore sono tenuti al minimo storico, si resiste alla copertura dei contratti dei lavoratori delle aziende di trasporto, non si adotta alcuna misura per un necessario rilancio.

Infine la «manovra» nega anche le indiscutibili e drammatiche esigenze della giustizia e dell'istruzione pubblica, due settori che per diverse ragioni sono nell'occhio del ciclone.

7. - *La questione delle privatizzazioni.*

Un elemento fondamentale della manovra del Governo sembra essere costituito dalle privatizzazioni. Anche se è illuminante il fatto che le previsioni di entrata relative alle privatizzazioni sembrano essere assai modeste rispetto all'entità del disavanzo.

E la relativa modestia delle entrate previste, più che una prova dello scarso successo della operazione avviata dal Governo, è una dimostrazione dei reali caratteri di questa operazione, della condizioni effettive alle quali si pensa cio avvenga (ma su questo tornerò più avanti). E su questo punto, comunque, converrà fermarsi.

La politica e la dottrina delle privatizzazioni sembrano poggiare su tre aspetti. Il primo è che il privato sia sinonimo di efficienza, competitività, produttività, e il pubblico sia sinonimo di inefficienza, scarsa produttività, spreco. Il secondo è che il privato operi una spesa completamente diversa e opposta rispetto alla spesa delle pubbliche autorità. Il terzo è che lo Stato possa contribuire a ripianare il disavanzo finanziario mediante le cessioni di parti cospicue del suo patrimonio immobiliare e aziendale. I tre aspetti portano a concludere che le privatizzazioni costituiscono un decisivo sollievo alle casse dello Stato, e nello stesso tempo conferiranno efficienza competitività e produttività a larghi settori della economia.

Disgraziatamente quei tre aspetti tracciano uno scenario largamente falso, perchè non corrisponde ai fatti. Uno scenario che a prima vista è invece convincente purchè l'opinione pubblica confonde i grandi gruppi privati con la realtà della piccola e media impresa, e perchè è vero che le gestioni statali sono spesso ma non sempre inefficienti, poco produttive, economicamente squilibrate.

Il primo elemento di falsificazione è connesso alla presunta separazione tra sfera pubblica e sfera privata; una separazione vera in buona misura - ma non sempre - per le imprese minori, del tutto inesistente per le grandi imprese e i maggiori gruppi finanziari. Questi ultimi sono strettamente intrecciati con lo Stato, per tre vie. In primo luogo ogni anno lo Stato trasferisce ai maggiori gruppi finanziari e industriali, in varie forme (fondi per la ricerca, spesso impropriamente destinati, contributi a fondo perduto, incentivi, interventi per la cassa integrazione e per gli ammortizzatori sociali) decine di migliaia di miliardi. Alcuni dei gruppi maggiori, al netto degli aiuti pubblici, non registrerebbero utili e profitti. Questo fenomeno è diffuso in vari Paesi, ma in Italia è talmente accentuato che il nostro Paese, come è noto, è stato denunciato dalla CEE perchè il livello della nostra assistenza pubblica è tale da falsare i mercati e la concorrenza.

In secondo luogo, tra lo Stato e l'industria privata è in atto da decenni un continuo processo di scambio, con il quale l'industria privata accolla alla mano pubblica le sue aziende in *deficit* o in crisi, e riacquista dallo Stato, spesso in condizioni di estremo favore, aziende risanate con il denaro del contribuente. L'IRI è nata da questo processo, questa è stata la funzione della GEPI; ma esempi recenti dello scambio ineguale del quale ho parlato sono la cessione della attività siderurgiche, in fase calante, dalla FIAT all'IRI, e l'acquisto della Alfa Romeo statale da parte della stessa FIAT. Significative e inquietanti sono poi le vicende più attuali; la cessione, senza contropartita, del Banco di Roma alla Cassa di Risparmio, e il prezzo del tutto esorbitante al quale l'ENI ha riacquistato Enimont da Gardini, sia pure nell'ambito di una operazione positiva.

Ma in altro campo - e meno nota - si registra la vicenda delle cosiddette ferrovie concesse; quei 5.000 chilometri di ferrovie seconda-

rie ceduti molti anni fa allo Stato ai privati, a condizioni di straordinario favore, regolarmente sovvenzionate, spesso fallite, tutte commissariate e riacquistate dallo Stato in pessime condizioni e con una rete di minore estensione. È difficile fare anche gli esempi principali, perchè sin troppo numerosi; sono una regola piuttosto che l'eccezione. Lo Stato regala quando vende, regala quando compera. È assurdo che ci si lamenti della estensione della iniziativa pubblica, quando essa è nata dalla dismissione di attività privata.

In terzo luogo la spesa pubblica è largamente orientata dalle esigenze della grande industria privata, anche artificialmente; in questi casi è la spesa pubblica, che crea il mercato. Un esempio è quello delle spese militari (per gli Stati Uniti un autorevole scrittore, Melman, ha potuto intitolare un suo libro «Capitalismo militare»): ma anche qui gli esempi sono numerosi, in ogni campo, e spesso la spesa pubblica non corrisponde alle esigenze del Paese, ma alla logica di profitto dei grandi gruppi. Questo fenomeno offre anche una lettura particolare della vergognosa e diffusa corruzione, delle cosiddette «tangenti»: assai spesso, in definitiva, esse non sono una estorsione del pubblico ai danni del privato (c'è anche questo, beninteso, e c'è soprattutto nei confronti della medio e piccola impresa); ma sono una via per garantire la subalternità del pubblico ai grandi gruppi privati, pagata dal contribuente con il gonfiamento artificioso della spesa pubblica.

Ma, poi, quali aziende lo Stato dovrebbe cedere ai privati? Forse quelle passive, obsolete, mal messe? No, perchè, come è ovvio, esse non troverebbero compratori: queste aziende, se private, sono anzi di solito cedute allo Stato. E perchè lo Stato dovrebbe privarsi di aziende efficienti e attive, collocate in settori strategici?

Non certo per renderle efficienti. E neppure per ricavarne denaro contante, perchè quelle aziende producono utili, e se vendute, come prova l'esperienza, vengono generalmente acquisite da privati a condizioni di favore, poco vantaggiose per lo Stato. Non vi sono casi di pronto esborso privato di somme di denaro fresco in congrue quantità da parte dei privati allo Stato. Vi è l'esempio del contrario. L'affare Enichem, che era indicato come un esempio di privatizzazione, e che era invece sin dall'inizio falsato per le aspettative che Gardini aveva di aiuti statali cospicui, si è poi concluso con un guadagno netto di 1100 miliardi di lire da parte di Gardini (2800 miliardi di lire è stato invece il prezzo globale di cessione della sua quota), benchè egli abbia ceduto una azienda passiva e fortemente indebitata.

Non si parli poi dei servizi. Si discute, ad esempio, della privatizzazione delle ferrovie; ma non è un caso se nei paesi maggiori del mondo le ferrovie rimangono pubbliche, in ragione del fatto che il loro *deficit* è istituzionale, relativo alla funzione di servizio pubblico (si deve discutere l'entità del *deficit*, che è eccessiva, non il *deficit* in se stesso). E del resto in Italia nessun privato - se ci fosse sarebbe un folle - si offre di rilevare globalmente il nostro sistema ferroviario! Invece alcuni gruppi finnaziari desidererebbero ottenere la costruzione e la gestione di linee particolarmente redditizie, spezzando una preziosa unità di rete e lasciando nelle mani dello Stato gran parte del sistema, i settori certamente passivi e gli oneri relativi.

L'idea che lo Stato possa rinverdire le sue finanze cedendo ai privati

le sue finanze, cedendo ai privati le sue attività economiche è davvero una favola, anche se viene di continuo raccontata e rivestita di apparente realismo.

Il ragionamento è ancora più grave e serio se ci si riferisce al patrimonio immobiliare dello Stato.

Questo patrimonio, assai vasto, è in gran parte collocato nel cuore o nei punti strategici delle aree urbane: è cioè essenziale per la riorganizzazione delle città e delle grandi aree metropolitane. È noto che l'espansione urbana che ha caratterizzato i decenni trascorsi va esaurendosi, e viene sostituita da quella che da qualche parte è stata definita una «implosione delle città»: la riqualificazione del tessuto urbano, la vera riorganizzazione interna. Ciò determina da un lato la necessità di interventi spesso di grande rilievo, che utilizzino le aree occupate da attività dismesse o comunque suscettibili di diversa utilizzazione: e dall'altra un vero assalto speculativo di grandi gruppi finanziari che si accompagna ad una vertiginosa crescita dei valori fondiari, sul modello giapponese e americano.

La questione centrale che si pone si può così riassumere: chi controlla la riorganizzazione urbana, la collettività, con il metodo della programmazione urbana o i grandi gruppi privati con il metodo di grandi speculazioni basate sulla logica del profitto?

Certamente, decisivi in questa partita sono i piani regolatori, gli strumenti urbanistici, la capacità di governo della pubblica amministrazione. Ma è del tutto evidente quanto peserà il controllo delle aree, la proprietà dei suoli; ancor più in un paese che non ha una legge sul regime dei suoli, ed è assai difficile che l'abbia in tempi rapidi, e rispettosa dei diritti della collettività. Non a caso la politica dei grandi Comuni d'Europa si è basata sulla acquisizione, negli anni, di vasti demani di aree pubbliche, considerati la chiave di volta della programmazione urbana.

Si comprende allora il reale significato della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico reclamata con tanto vigore da fonti assai sospette; Invece che costituire e ampliare demani di aree pubbliche, si consegnano ai gruppi privati le chiavi della riorganizzazione urbana.

Questa è la semplice, brutale verità.

Ma è poi vero che da questa alienazione di aree e di immobili le casse dello Stato riceveranno un così grande sollievo? Non sembra; Si guardi intanto alle previsioni di entrata segnate nel bilancio per effetto di queste alienazioni, e le si confronti con il disavanzo e con l'indebitamento: si vedrà che quelle entrate (5.600 miliardi teorici, in realtà molti di meno) sono una esigua frazione del disavanzo e dell'indebitamento tendenziali del prossimo anno (rispettivamente 160.000 miliardi di fabbisogno netto da finanziare e oltre un miliardo di milioni di debito pubblico).

D'altro canto, a sfatare luoghi comuni di comodo, occorre ricordare che qualunque corretta contabilità dello Stato eviterà di inscrivere quelle entrate nel conto economico, e le segnerà invece nel conto patrimoniale: come dire che si tratta di entrate non utilizzabili per ridurre il disavanzo, perchè il reddito non può essere confuso con il patrimonio nè in un bilancio privato nè in un bilancio pubblico.

Non esistono d'altro canto - è un fenomeno sinora mai registrato - grandi gruppi privati che siano disposti a sborsare decine di migliaia di miliardi per acquisire aree pubbliche. Non si hanno nè prove nè indizi di questo fenomeno. E, invece, è eloquente la legge, pur parziale che, contro la nostra opposizione, è stata approvata nei mesi scorsi dal Senato sulle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico. Essa prevede la trattativa privata da parte dei diversi ministri e la significativa deroga alle norme della contabilità di Stato; e contempla lo strumento della concessione anch'essa gestita in modo sostanzialmente incontrollato. In buona sostanza il rischio che si profila è che aree strategiche delle città siano cedute in piccola parte a pagamento, sottocosto, e in grande parte date in concessione, senza che vi siano effettive contropartite per la mano pubblica.

La dismissione dei beni dello Stato, così sostenuta da una propaganda di parte, non serve dunque a risanare lo Stato, a restituire efficienza alle imprese, ma ad accrescere la subordinazione dello Stato e del Paese al dominio dei grandi gruppi finanziari.

Naturalmente, l'alternativa alla politica delle privatizzazioni non è l'immobilismo, la difesa delle cose come stanno, e il rifiuto di un concorso dei privati. Sono invece una radicale riforma delle gestioni statali, un nuovo rapporto tra pubblico e privato, il rilancio della programmazione in un contesto di produttività e di efficienza. È quello che vedremo successivamente esponendo le nostre proposte alternative.

8. - *La proposta alternativa dei parlamentari comunisti*

L'alternativa che i senatori comunisti oppongono alla manovra economica e alla politica del Governo consiste nell'affrontare insieme, contestualmente, le tre grandi questioni che abbiamo posto all'inizio: il risanamento finanziario dello Stato, la correzione della struttura distorta del bilancio dello Stato, l'intervento per ridurre gli effetti negativi della recessione e per stimolare la ripresa.

Non vi è contraddizione, nella nostra proposta, ma vi è invece sinergia tra una incisiva riforma della struttura delle entrate e dei meccanismi di spesa e l'azione volta a riportare sotto controllo la dinamica perversa del disavanzo e del debito. Il risanamento passa per una politica coraggiosa che realizzi una drastica redistribuzione degli oneri fiscali e una razionale riallocazione delle risorse.

La linea che il Governo-ombra ed i gruppi parlamentari comunisti propongono al Paese si può così riassumere: assumere il vincolo obbligatorio di una decisiva e duratura riduzione del fabbisogno pubblico da finanziare che porti alla stabilizzazione del debito rispetto al prodotto interno lordo entro il 1992, avviando così un progressivo rientro dal disavanzo: ma collocare questo sforzo dentro una strategia volta a riformare l'intervento pubblico e a porre lo sviluppo su basi nuove, economiche, sociali e territoriali. Per questo occorre rimuovere vincoli di bilancio (qualità della spesa e delle entrate); vincoli sociali (spostare il peso del prelievo fiscale verso i redditi esenti allentando il peso sul lavoro, ma più in generale, valorizzare il lavoro, i suoi diritti e il

suo posto nella società); e vincoli politici (dare nuove regole all'azione pubblica, per accrescere democrazia, trasparenza ed efficienza, svincolare lo Stato dalla subalternità ai grandi gruppi finanziari).

Per andare in questa direzione, occorre affrontare e sciogliere i grandi nodi che riguardano la politica delle entrate, la politica della spesa, l'organizzazione dello Stato e della pubblica amministrazione, e che possiamo riassumere sinteticamente nel modo seguente.

È necessario anzitutto riformare la pubblica amministrazione e stabilire nuove regole per il rapporto tra pubblico e privato.

Il punto di partenza è la separazione rigorosa tra politica e gestione, via maestra per spezzare il torbido intreccio tra politica e affari che inquina la vita del Paese. Il ruolo politico è quello dell'indirizzo, della programmazione e del controllo, mentre i compiti gestionali devono spettare esclusivamente alla pubblica amministrazione, con una piena responsabilizzazione dei dirigenti, dei funzionari, dei tecnici. Ciò implica, ovviamente, sia una riconduzione dei Ministeri ai compiti propri, liberandoli dalle attività di gestione ricondotte ad amministrazioni (enti e società) autonome, sia la separazione delle funzioni (ad esempio non deve essere affidata ai politici la gestione degli appalti e delle commesse).

Due ordini di misure discendono da questa impostazione. Prima di tutto occorre riformare la gestione della società a partecipazione statale, e degli enti (sia che essi siano esistenti o vengano creati con la separazione delle gestioni dai Ministeri). Ciò comporta, nel nostro progetto, la trasformazione del sistema delle imprese pubbliche, erogatrici di servizi, adeguandole al modello di impresa; sia con la trasformazione in società per azioni, sia (per le aziende che hanno un *deficit* istituzionale o specifiche caratteristiche di pubblico servizio) con una nuova definizione di ente pubblico economico che in ogni caso comporti l'autonomia gestionale e manageriale delle imprese, l'equilibrio di bilancio e la copertura dei costi con i ricavi. Tutte le imprese pubbliche devono dunque equilibrare costi e ricavi, e avere il vincolo del pareggio del bilancio, insostituibile garanzia di trasparenza ed efficienza. Gli oneri impropri che per ragioni statali o sociali lo Stato decide programmaticamente di addossare alle imprese devono essere pagati dallo Stato stesso con le compensazioni di esercizio previste dalla CEE, e mirate a fini precisi, con imputazione dei costi.

Le imprese a partecipazione statale vanno invece riformate sulla base di una strategia che miri alla distinzione tra poteri e indirizzi dell'autorità politica e autonomia imprenditoriale, obbligando enti di gestione ed imprese a misurarsi sul mercato sotto ogni aspetto. In questo quadro i fondi di dotazione da parte dello Stato non devono essere erogazioni a fondo perduto, ma aumenti di capitale, conferiti in assoluta trasparenza e distinti da compensazioni per eventuali oneri impropri.

La gestione del patrimonio pubblico deve essere profondamente riformata a resa produttiva, e questa riforma si contrappone alla politica delle privatizzazioni del Governo che abbiamo già esaminato criticamente; ciò richiede l'autonomia e la responsabilità delle gestioni, la loro finalizzazione produttiva, la cessazione di ogni forma di assistenzialismo, la trasparenza e controlli snelli ma incisivi. In questo quadro

possono avvenire anche alienazioni o permutate, ma a tre condizioni precise: a) che non si tratti di una generale dismissione guidata da un pregiudizio ideologico ma di singole e limitate operazioni mirate; b) che le dismissioni avvengano in condizioni di assoluta trasparenza ed a prezzi di mercato; c) che aree e settori strategici (prima di tutto le aree decisive per il riassetto urbano) non finiscano sotto il controllo esclusivo di gruppi privati per fini in contrasto con l'interesse collettivo.

Essenziale appare infine - insieme ad una riforma della pubblica amministrazione sulla quale qui non ci soffermiamo, ma che abbiamo esposto in più documenti e in disegni di legge - è una nuova politica degli investimenti pubblici, che richiede anzitutto una nuova normativa per gli appalti e il suo rigoroso rispetto in ogni caso. Nel settore delle opere pubbliche, che assorbe tanta parte della spesa, si ha infatti oggi una pesantissima lievitazione dei costi che tocca ogni fase della realizzazione. Ciò che occorre è anzitutto una nuova legge sugli appalti, che recepisca le direttive della Comunità economica europea e regoli l'identificazione, l'aggiudicazione e l'esecuzione delle opere: più volte, in quei documenti presentati al Parlamento abbiamo indicato i criteri di questa normativa, ispirata alla massima trasparenza ed al rispetto della concorrenza a scala europea. Inoltre è necessario che il costo globale di ogni intervento sia definito in anticipo con precisione, e cadenzato in leggi poliennali, rompendo con la pratica sempre più diffusa di meccanismo di spesa fuori controllo.

Ma il passaggio a questa nuova più avanzata normativa, che consentirebbe di risparmiare almeno il 20 per cento delle somme erogate dallo Stato, richiede che si ponga fine ad ogni tipo di legislazione speciale. Una vasta esperienza, alla quale abbiamo già fatto in precedenza riferimento, prova che la legislazione speciale non ha raggiunto alcun risultato positivo sotto il profilo dell'urgenza e velocità di esecuzione. Ha, invece, accresciuto grandemente i costi, ha prodotto devastazioni ambientali e territoriali, ha aperto il varco ai peggiori, torbidi intrecci tra politica e affari. In questo campo i comunisti hanno un'autocritica da fare, per avere in più occasioni contestato con insufficiente energia la spinta governativa alla legislazione straordinaria, ed essersi adeguati a impostazioni che si sono rilevate disastrose. È un cambiamento di rotta radicale che deve realizzare il Parlamento, sbarrando in ogni caso la strada a norme e procedure che hanno avuto esiti disastrosi.

La questione di una riduzione nei tempi di esecuzione delle opere appare di grande rilievo, poichè i tempi eccezionalmente lunghi sono una prerogativa del nostro Paese e trascinano oltretutto con sè grandi sprechi e abusi. Ma la velocizzazione dei tempi non può riguardare alcune opere e non altre, lasciate sul binario morto (anche per le prime la legislazione speciale non assicura adeguata velocità, come si è visto): deve riguardare l'insieme delle opere, e, dunque comporta una generale riforma. Più volte abbiamo esposto, anche in dettaglio, le linee di questa riforma: la creazione di alcuni requisiti essenziali (regime dei suoli, demani di aree, strumenti urbanistici moderni); nuove procedure che riducano la rete asfissiante di controlli eludibili, e realizzino un controllo incisivo e rapido (in Senato vi sono anche nostri disegni di

legge dei quali la maggioranza ha sempre rinviato l'esame); l'adeguamento della pubblica amministrazione e nuove regole per gli appalti; la separazione tra politica e gestione.

Nel quadro degli orientamenti esposti vi è ampio spazio per l'intervento del capitale privato, anche in associazione con il capitale pubblico. Ma esso deve realizzarsi nell'ambito di regole precise, nella tutela dell'interesse pubblico, e sulla base di un calcolo preciso delle convenienze da parte dello Stato.

È necessaria una radicale riorganizzazione della spesa pubblica che affronti le distorsioni delle quali in precedenza si è parlato.

Questo orientamento comporta sia un processo di moralizzazione della spesa pubblica e di efficienza nella sua erogazione, del quale si è parlato, sia nuovi criteri di spesa, sia un nuovo ordine di priorità, volto a difendere e a riformare lo Stato sociale, a cambiare radicalmente, a inaugurare una nuova politica dell'energia, a realizzare una nuova politica per il Mezzogiorno e nuovi orientamenti in materia di istruzione e giustizia.

I documenti del Governo-ombra, prodotti insieme con i Gruppi parlamentari comunisti, forniscono alcuni primi orientamenti di merito in proposito: sono stati consegnati per questo alla Commissione bilancio del Senato e alcuni loro punti essenziali, in materia di spesa, vengono riprodotti in appendice a questa relazione.

* * *

Nel campo delle entrate è essenziale correggere le gravissime distorsioni che abbiamo esaminato in precedenza, nel senso di ampliare la base imponibile, contenere e ridurre la pressione fiscale, non finanziare con le sole imposte né il risanamento finanziario né, tanto meno, una spesa pubblica così densa di sprechi e sovraccosti.

Le linee generali della riforma delle entrate che proponiamo possono essere così riassunte:

a) una riforma dell'imposizione sui redditi che allarghi la base imponibile attraverso l'eliminazione di trattamenti privilegiati, la riduzione di erosioni ed elusioni, l'introduzione di limiti alla deducibilità dei costi e la tassazione dei redditi esenti a partire dalla riforma della struttura del prelievo sui redditi da capitale. La riforma dovrebbe essere accompagnata da una adeguata riduzione delle aliquote IRPEF e IRPEG compresa una equilibrata e completa tassazione dei guadagni di capitale mobiliari e immobiliari;

b) la soppressione, in via definitiva, dei contributi sanitari a carico di imprese e lavoratori, sostituendoli con una imposta sul valore aggiunto destinato ai consumi finali che dovrebbe rappresentare, assieme a trasferimenti erariali da determinare in misura automatica, la base per il finanziamento del servizio sanitario la cui gestione dovrebbe essere trasferita integralmente alle Regioni che sarebbero responsabili dei risultati e sarebbero costrette ad aumentare il prelievo sui redditi in caso di sfondamenti;

c) l'introduzione di una tassazione a fini ecologici concependo come prelievo sulle emissioni, sui CFC, sui rifiuti tossici nocivi, con esplicite finalità di risanamento ambientale. Le entrate da tali tributi

vanno utilizzate a fine di riduzione di altre imposte e per interventi sull'ambiente;

d) una riforma dell'imposizione indiretta che riduca l'aliquota normale dell'IVA allineandola a quelle prevalenti nei paesi europei, ed eliminando al tempo stesso agevolazioni e trattamenti privilegiati;

e) la riforma della finanza locale, volta non già ad accrescere la pressione fiscale, ma a trasferire dallo Stato centrale alle autonomie una quota adeguata dei flussi di entrata e di spesa; a restituire alle autonomie piena responsabilità in questo campo; a garantire servizi migliori; a costruire una sorte di «patto» fiscale tra governati e governanti in quelle sedi locali nelle quali questo rapporto si configura più possibile e realistico;

f) la graduale introduzione di forme di tassazione patrimoniale su tutti i beni capitali oltre quelli immobiliari, l'eliminazione dell'ILOR e dell'imposta sostitutiva, la revisione organica dei criteri di determinazione del reddito d'impresa.

Questa complessiva riforma ha la sua base in una ferma e conseguente azione volta a ridurre l'evasione fiscale, perchè, come si è più volte ripetuto, l'adeguamento della base imponibile consente di realizzare la giustizia fiscale e insieme di ridurre la pressione fiscale. Questo impegno richiede un complesso di misure organiche, che vanno dall'aggiornamento del catasto al rafforzamento delle strutture tecniche di controllo, a modifiche legislative relative ai controlli, a un riordino radicale della legislazione sulle agevolazioni.

Naturalmente, con la legge finanziaria e con il Bilancio non si possono risolvere i problemi che abbiamo sin qui posti. Ma essi costituiscono l'obiettivo generale, lo scenario di riferimento: e a quell'obiettivo, a quello scenario di riferimento deve riferirsi la manovra economica, considerandola un avvio e un primo momento di un processo.

* * *

In questo senso Governo-ombra e Gruppi parlamentari comunisti hanno definito i termini di una manovra alternativa a quella del Governo Andreotti, e che deve tradursi nella legge finanziaria, nelle leggi collegate e nel bilancio per il 1991, con proiezioni nel 1992 e nel 1993. Ne riportiamo qui di seguito i termini essenziali.

La correzione al bilancio a legislazione vigente è riportata nella tabella 1 che riproduciamo più sotto. Due rilievi generali prima di chiarire più nel dettaglio le correzioni apportate:

a) il saldo netto da finanziare risultante dalla manovra del governo ombra è più elevato rispetto a quello del governo in carica esclusivamente perchè quest'ultimo conteggia in modo scorretto a riduzione del saldo anche i proventi che prevede di ottenere dalla alienazione di parti del patrimonio (5.6000 miliardi nelle valutazioni governative); il governo ombra conteggia i proventi in questione (più prudentemente stimati in 1.000 miliardi nel '91) a riduzione dello *stock*

di debito e non a riduzione del saldo; depurando il saldo governativo da questa voce, la manovra dell'Esecutivo in carica sulla competenza si rileva equivalente sul piano quantitativo a quella del Governo ombra;

b) le spese correnti previste dal Governo ombra comprendono, come già nella manovra del Governo in carica, un aumento dei trasferimenti al fondo sanitario nazionale che copre il disavanzo del fondo sottostimato in passato dal Governo.

La prima *tranche* della manovra si articola in provvedimenti che trovano posto nella nota di variazioni: 5.680 miliardi in più di entrate, di cui 2.850 per le imposte dirette e indirette come risultante di una revisione delle stime iniziali alla luce delle minori entrate '90 e di una revisione che tenga conto del maggior tasso di inflazione atteso nel '91 (6 per cento), nonché delle maggiori entrate derivanti dalla tassazione sui *capital gains* secondo la proposta del Governo ombra; 4.490 miliardi di uscite in meno, che ricomprendono una manovra di riduzione delle spese dei Ministeri in beni e servizi, gli effetti di un blocco al 50 per cento del *turnover* nel pubblico impiego per riassorbire parte dei lavoratori in cassa integrazione, la cancellazione di stanziamenti per mutui che le ferrovie dello Stato non hanno in realtà contratto, infine voci già indicate dal Governo.

La seconda *tranche* è contenuta in una diversa proposta di articolato per la legge finanziaria: 7.530 miliardi di maggiori entrate che comprendono gli adeguamenti di imposte dirette e indirette che confermino le politiche invariate (3.550 miliardi), limitazioni alle agevolazioni IVA, l'acconto IVA previsto anche dal Governo; si tiene conto qui anche di 2.000 miliardi in meno dovuti alle maggiori detrazioni per figli a carico; le spese aumentano in articolato per 4.937 miliardi essenzialmente per via delle misure di adeguamento al tasso di inflazione dei trasferimenti alle ferrovie e al fondo nazionale trasporti (politiche invariate).

Le misure successive riguardano le spese comprese nelle tabelle della «finanziaria». In Tabella A (fondo speciale di parte corrente) si includono 3.817 miliardi in più per riportare all'invarianza in termini reali i trasferimenti agli enti locali, per aumentare le dotazioni per interventi nel campo della giustizia, per aumentare lo stanziamento per la perequazione delle pensioni più basse, per introdurre lo stanziamento per la sperimentazione di forme di reddito minimo garantito per i disoccupati. In Tabella B (fondo speciale di conto capitale) si riducono gli stanziamenti per 6.121 miliardi, ricavando così le risorse necessarie ad aumentare (sempre in Tabella B) gli stanziamenti per i trasporti locali e per l'avvio di servizi sociali per gli anziani. In Tabella C (spese per disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria) vengono aumentati gli stanziamenti per 6.786 miliardi, dovuti per intero alla esplicitazione di oltre 15.000 miliardi di disavanzi sommersi nel settore sanitario, compensati da riduzioni di spesa per 8.255. Lo stanziamento di Tabella D (interventi di conto capitale a sostegno dell'economia) viene aumentato per 631 miliardi, mentre in Tabella E (riduzioni di autorizzazioni di spesa precedentemente disposte) si riducono gli stanziamenti per 260 miliardi. Infine in

Tabella F (autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali) si dispongono riduzioni di spesa per complessivi 12.050 miliardi, derivanti in larga misura, oltre che da una razionalizzazione dei trasferimenti alle imprese, da una rimodulazione nel tempo degli stanziamenti per opere pubbliche in modo da adeguarli alle effettive capacità di spesa delle amministrazioni, nel quadro di una revisione delle norme e delle procedure in questo campo (appalti, eccetera).

La riduzione complessiva di spese di competenza operata nelle tabelle assomma a 7.197 miliardi di lire nel 1991.

A questi interventi operati con la «finanziaria» vanno aggiunti quelli operati con i provvedimenti collegati: 16.850 miliardi in più di entrate dovute alle misure di riforma fiscale illustrate nella relazione; 500 miliardi in più di spese come risultante di un adeguamento degli stanziamenti per la cassa integrazione guadagni e di criteri più rigorosi di accertamento dell'invalidità civile.

Il risultato finale della manovra consiste in una riduzione del saldo netto da finanziare di 36.310 miliardi. Rileviamo che la riduzione operata dal Governo in carica, ove depurata dagli incassi derivanti dalla vendita di beni patrimoniali, assomma a 35.916 miliardi.

* * *

Gli interventi operati sul bilancio di competenza consentono una riduzione del fabbisogno di cassa pari nel complesso a 35.000 miliardi di lire, che permette di conseguire gli obiettivi della manovra di rientro indicati nella tabella 2. La stima del Governo ombra circa il fabbisogno tendenziale nel '91 rispecchia, con aggiustamenti di segno peggiorativo, le stime dei più autorevoli centri di ricerca, che convergono su un fabbisogno intorno ai 160.000 miliardi. La stima governativa del fabbisogno tendenziale (180.000 miliardi) appare poco credibile, risentendo in particolare dell'applicazione di un coefficiente di realizzazione delle spese in conto capitale rispetto alla massa spendibile molto più elevato di quello sperimentato in passato. Nè di ciò viene fornita alcuna spiegazione plausibile.

Gli effetti di cassa delle singole misure proposte dal Governo ombra sono indicati in tabella 3 e posti a confronto con quelli che deriverebbero dalle misure proposte dal Governo in carica secondo le stime fornite dall'Esecutivo. Da più parti, in questi giorni, si sono espressi dubbi sulla effettiva consistenza quantitativa della manovra del Governo, dubbi che il Governo ombra ritiene fondati. In ogni caso è parso utile il confronto tra le due manovre per evidenziarne le differenze di qualità sul piano economico e sociale. Dal primo punto di vista, sottolineiamo come le misure del Governo ombra abbiano effetti permanenti di riduzione del fabbisogno, al contrario di gran parte degli interventi proposti dal Governo in carica. Dal punto di vista sociale, il confronto appare di per sé molto significativo. In ogni caso, nella relazione e nelle schede allegare sono chiariti a sufficienza ambedue i termini della questione.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. N. 1. - BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO
(miliardi di lire)

	Precons. 1990	Legislazione vigente 1991	Bilancio 1991 con	
			manovra Governò	manovra Gov ombra
ENTRATE				
tributarie	337.889	362.000	384.105	393.860
extratributarie	72.322	65.670	67.525	64.470
alienazione dei beni	660	637	6.237	637
<i>Totale . . .</i>	410.871	428.907	457.867	458.967
SPESE				
correnti	462.233	498.505	505.571 (*)	511.771 (*)
conto capitale	78.295	90.291	70.669	70.775
<i>Totale . . .</i>	540.528	588.796	576.240	582.546
SALDO NETTO DA FINANZIARE	129.657	159.889	118.373	123.579 (**)

(*) Comprendono oltre 15.000 miliardi per la copertura del fabbisogno del Fondo sanitario nazionale in passato sottostimato dal Governo.

(**) La differenza rispetto al saldo netto programmato dal Governo è riconducibile per intero al fatto che scorrettamente quest'ultimo include a riduzione del saldo i proventi derivanti dall'alienazione di parti del patrimonio (5.600 miliardi nelle valutazioni governative). Il Governo ombra conteggia i proventi in questione (più prudentemente stimati in 1.000 miliardi nel 1991) a riduzione dello *stock* di debito e non a riduzione del saldo. Depurando il saldo governativo da queste entrate, si ottiene un valore di 123.973 miliardi leggermente superiore al saldo ottenuto dalla manovra del governo ombra.

TAB. N. 2. - BILANCIO DI CASSA DEL SETTORE STATALE
(miliardi di lire)

<i>Quadro tendenziale a politiche invariate</i>						
	1990	% Pil	1991	% Pil	1992	% Pil
Fabbisogno primario (**)	17.253	1,3	23.440	1,6	27.640	1,8
Interessi	125.347	9,6	141.560	9,8	155.360	10,0
Fabbisogno complessivo	142.600	10,9	165.000	11,4	183.000	11,8
Debito	1.301.000	99,0	1.472.700	102,2	1.659.600	106,6

<i>Manovra del governo ombra (*)</i>						
	1990	% Pil	1991	% Pil	1992	% Pil
Fabbisogno primario (**)	17.253	1,3	-8.560	-0,6	-32.800	-2,1
Interessi	125.347	9,6	138.560	9,6	145.400	9,3
Fabbisogno complessivo	142.600	10,9	130.000	9,0	112.600	7,2
Debito (***)	1.301.000	99,0	1.435.400	99,6	1.550.700	99,6

(*) Si ipotizza una riduzione di 1/2 punto nei tassi di interesse nel 1992 in conseguenza della manovra di riduzione del fabbisogno.

(**) Il segno - indica un saldo attivo.

(***) A riduzione del debito sono conteggiati rispettivamente nel 1991 e nel 1992 1.000 e 1.500 miliardi derivanti da alienazione di parti del patrimonio dello Stato.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. N. 3. - IMPATTO DI CASSA DELLA MANOVRA

(miliardi di lire)

ENTRATE (*)				
GOVERNO (**)	MISURE (***)	GOVERNO OMBRA		
1991		1991	1992	1993
<i>m</i>	Riforma imposizione diretta (1)	+ 4.000 (2)	+ 10.000	+ 10.000
<i>m</i>	Riduzione oneri deducibili IRPEF	+ 2.000	+ 2.000	+ 2.000
- 450	Aumento detrazioni figli a carico	- 2.000	- 2.000	- 2.000
- 500	Tassazione guadagni di capitale e altre (3)	+ 700	+ 1.000	+ 1.000
<i>m</i>	Generalizzazione imposta ordinaria sul patrimonio	0	+ 5.000	+ 6.000
<i>m</i>	Limitazione agevolazioni IVA	+ 2.000	+ 2.200	+ 2.400
<i>m</i>	Fiscalizzazione contributi sanitari	- 8.500	- 25.000	- 25.000
<i>m</i>	Introduzione imposta regionale consumi finali	+ 8.500	+ 25.000	+ 25.000
<i>m</i>	Imposizione ecologica	+ 5.000	+ 5.500	+ 6.000
(+ 2.000) (4)	Autonomia impositiva enti locali	0	0	0
+ 50	Ravvedimento operoso	+ 50	+ 50	+ 50
+ 4.400	Rivalutazione beni d'impresa	0	0	0
	Misure antievasione:			
+ 3.000	a) misure governo (5)	+ 3.000	+ 3.000	+ 3.000
<i>m</i>	b) non opponibilità segreto bancario al fisco	+ 500	+ 600	+ 700
+ 5.800	Acconto IVA	+ 5.800	0	0
+ 4.000	Smob. fondi in sosp. imposta	<i>m</i>	<i>m</i>	<i>m</i>
+ 1.700	Contributi sanitari	<i>m</i>	<i>m</i>	<i>m</i>
+ 700	Rivalutazione estimi catastali	<i>m</i>	<i>m</i>	<i>m</i>
+ 19.700	TOTALE ENTRATE	+ 21.050	+ 27.350	+ 29.150

(*) Al netto delle misure necessarie a passare dal fabbisogno a legislazione vigente a quello a politiche invariate. Si tratta per le entrate del ripristino delle percentuali di acconto sulle imposte dirette, dell'adeguamento delle imposte in cifra fissa, della restituzione del *fiscal drag*

(**) Assumiamo qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'Esecutivo. Si tratta come è ovvio di una ipotesi poco plausibile alla luce delle critiche avanzate nelle pagine precedenti

(***) La lettera *m* indica che l'intervento indicato non è presente nelle proposte del Governo o del Governo ombra; lo 0 indica che l'intervento è previsto ma che non porta entrate nette

(1) Comprende misure di allargamento della base imponibile IRPEF e IRPEG, soppressione ILOR per tutti i contribuenti, riduzione aliquote IRPEF, tassazione redditi da capitale indicizzati in IRPEF

(2) Gli incassi al primo anno derivano dalla perequazione dei versamenti di imposta e hanno quindi carattere *una tantum*. La perdita di questa entrata nei periodi successivi è comunque più che compensata, come mostra la tabella, dai maggiori incassi derivanti dalle misure a regime.

(3) Revisione regole fusioni e altre misure di razionalizzazione tributaria

(4) Sono conteggiati dal Governo a riduzione dei trasferimenti agli enti locali e quindi non entrano nella somma complessiva dell'entrate

(5) Il gettito della lotta all'evasione ipotizzato dal Governo viene accettato dal Governo ombra perchè ogni misura antievasione non può che trovare consenso. Restano tuttavia perplessità sull'entità e le modalità effettive del recupero da parte del Governo in carica

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TAB. N. 3. - IMPATTO DI CASSA DELLA MANOVRA

(miliardi di lire)

SPESE (*)		
GOVERNO (**)	MISURE (***)	GOVERNO OMBRA
1991		1991
	Sanità:	
<i>m</i>	a) blocco prezzi farmaci e revisione prontuario	- 2.000
<i>m</i>	b) riduzione convenzioni esterne	- 2.000
<i>m</i>	c) migliore finalizzazione cure	- 600
- 2.300	d) razionalizzazioni gestionali	- 2.300
- 4.350	e) <i>tickets</i> e altre	<i>m</i>
<i>m</i>	Trasferimenti a imprese	- 1.250
- 150	Trasferimenti correnti AIMA	- 500
<i>m</i>	Acquisto beni e servizi dei ministeri centrali	- 150
- 1.000	Difesa: spese per armamenti	- 1.000
<i>m</i>	Trasferimenti a università libere (1)	- 50
- 1.700	Trasferimenti per l'assistenza (2)	- 700
<i>m</i>	Risparmio interessi derivante da riforma imposte dirette ...	- 1.800
<i>m</i>	Riforma procedurale in materia di opere pubbliche	- 2.500
- 4.170	Enti locali, regioni, municipalizzate	<i>m</i>
- 3.000	Riduzione investimenti reali	<i>m</i>
- 2.500	Operazioni in tesoreria	<i>m</i>
+ 250	Aumento fondi alla giustizia	+ 800
<i>m</i>	Scuola, università, ricerca	+ 700
<i>m</i>	Rinnovo contratti pubblico impiego: spesa 1991 (3)	+ 500
<i>m</i>	Servizi sociali per anziani	+ 500
<i>m</i>	Perequazione pensioni più basse	+ 1.000
- 800	Oneri Cassa integrazione	+ 1.000
- 150	Blocco <i>turnover</i> nella pubblica amministrazione (4)	- 1.000
<i>m</i>	Avvio di sperimentazioni per un reddito minimo garantito per i disoccupati	+ 1.000
	Riduzione altre forme di trasferimenti disoccupazione	- 600
- 19.870	<i>Totale spese al netto interessi</i> ...	- 10.950
- 3.500	Interessi passivi (5)	- 3.000
- 23.370	TOTALE SPESE ...	- 13.950
- 43.070	MANOVRA COMPLESSIVA (effetti sul fabbisogno delle maggiori entrate e delle minori spese)	- 35.000

(*) Al netto delle misure necessarie a passare dal fabbisogno a legislazione vigente a quello a politiche invariate. Si tratta per le spese dell'adeguamento all'inflazione dei trasferimenti alle ferrovie, al fondo nazionale trasporti, agli enti locali.

(**) Assumiamo qui che i provvedimenti governativi ottengano realmente gli effetti quantitativi indicati dall'esecutivo. Si tratta come è ovvio di una ipotesi poco plausibile alla luce delle critiche avanzate nelle pagine precedenti.

(***) La lettera *m* indica che l'intervento indicato non è presente nelle proposte del Governo o del Governo ombra; lo 0 indica che l'intervento è previsto ma che non porta uscite nette.

(1) Vengono assicurati solo i trasferimenti all'Università di Urbino.

(2) Mentre il Governo si ripropone di intervenire prevalentemente introducendo limiti di reddito (molto bassi) al diritto ai trattamenti di invalidità, il Governo ombra propone di adottare criteri più rigorosi nell'accertamento della invalidità effettiva (specie con riferimento all'invalidità civile di competenza del Ministero degli Interni).

(3) La spesa prevista per il 1991 è molto contenuta in conseguenza del fatto che il '91 è l'anno in cui nei fatti i precedenti contratti andranno in vigore e dei tempi necessari alle trattative sulla riforma del rapporto di pubblico impiego proposta dal Governo ombra. Per il '92 e il '93 la spesa da preventivare è naturalmente più alta, potendosi valutare a regime intorno ai 10.000 miliardi.

(4) In previsione di un aumento del ricorso alla CIG da parte delle imprese, il Governo ombra propone la riapertura dei termini della legge n. 444 del 1985 sul ricollocamento nella pubblica amministrazione dei lavoratori in CIG con qualifiche per le quali è previsto la chiamata dagli uffici di collocamento. Questa misura consentirebbe di compensare i maggiori oneri CIG con il blocco parziale del *turnover* nel pubblico impiego.

(5) La valutazione governativa dei risparmi sugli interessi è del tutto irrealistica, tanto più alla luce della scarsa credibilità della manovra. La valutazione del Governo ombra è più prudente, pur scontando che la manovra del Governo ombra faciliterebbe una limitazione dei tassi e un allungamento delle scadenze.

9. - *Le modifiche realizzate dalla Camera dei deputati*

Il confronto che si è avuto nella Camera dei deputati sulla legge finanziaria, sui bilanci, sulle leggi di accompagnamento, ha prodotto una serie di modifiche alle proposte del Governo, ma non ne ha mutato l'impostazione.

Rimane così un contrasto di impostazione, di strategie, degli orientamenti essenziali tra la linea del Governo Andreotti e la linea proposta dal Governo-ombra e dai Gruppi parlamentari comunisti e della Sinistra indipendente.

In questo quadro, le modifiche introdotte negli originali documenti governativi, e delle quali dobbiamo tener conto nella seconda lettura del Senato sono, in sintesi, le seguenti:

1) nel progetto di Bilancio la spesa totale cresce di 139 miliardi e 509 milioni, da 695.828.912 milioni a 6.595.968.421 milioni con un aumento della spesa in conto capitale per 149.009 miliardi. L'entrata sale invece di 431.382.000 milioni, con un incremento di lire 19.890 milioni;

2) nella Tabella A nella legge finanziaria si ha un incremento di 3.613.240 milioni, e dunque un totale di 31.616.579 miliardi nel 1991 (30.950.337 nel 1992, 39.060.952 nel 1993);

3) nella Tabella B della legge finanziaria si passa, nel 1991, da 8.251.196 a 9.141.846 milioni con un incremento di 890.650 milioni (17.755.741 nel 1992, 26.051.991 nel 1993);

4) nella Tabella C le variazioni introdotte riguardano 419.000 milioni nel 1991, con un totale di 89.361.077 milioni (104.109.242 nel 1992, 112.446.892 nel 1993);

5) nella Tabella D il valore base di 1.841.000 è salito a 2.340.000 con un accrescimento pari a 499.000 milioni;

6) nella Tabella E si ha una maggior riduzione di 241.000 milioni (140.000 per ciascuno dei due anni seguenti), da - 2.516.595 a - 2.757.595. Nella Tabella F la riduzione è di 1.314.400 milioni, con un totale di 17.115.445 milioni contro gli iniziali 18.429.845 milioni (il totale è di 25.806.995 nel 1992 e di 21.807.300 nel 1993).

Molti dei cambiamenti, spesso di lieve entità finanziaria, hanno una qualità ridotta. Emergono due soli ordini di variazioni che hanno un segno di qualità e valenza politica.

Prima di tutto, si è allentata la stretta che il Governo aveva stabilito in modo soffocante sulla finanza delle autonomie locali. In questo campo i trasferimenti dello Stato sono cresciuti di 2.731.000 milioni nel 1991 (a fronte di una diminuzione di 2.737.000 milioni nel 1992, l'anno dell'entrata in vigore dell'autonomia impositiva); e si sono messi a disposizione 600 miliardi per l'accensione dei mutui, che come è noto, sono stati sin qui del tutto bloccati. In secondo luogo si sono aumentati gli stanziamenti per la giustizia, sebbene in modo del tutto inadeguato. Si è realizzato, infine, un maggior finanziamento, limitato, per la copertura del contratto dei lavoratori del trasporto locale: ma qui si tratta di un incremento del tutto dovuto.

10. - *La seconda lettura in Senato: alcune questioni emergenti*

Al Senato, in seconda lettura, noi ci troviamo, dunque, di fronte ad una legge finanziaria, a leggi collegate, e ad un bilancio dello Stato che sono nella massima parte fedeli alla impostazione originaria della manovra governativa: anche se non trascuriamo le modifiche intervenute a favore delle autonomie.

Per questo motivo di ordine politico e sostanziale, oltrechè per un rispetto del regime bicamerale, noi non possiamo considerare, e l'abbiamo detto sin dal primo momento, la seconda lettura un rito formale e scontato. Al contrario riteniamo quella del Senato una sede importante, qualificata e a pieno titolo.

In base a questa scelta - legittima e obbligata - dobbiamo considerare prima di tutto un aspetto procedurale relativo alla sessione di bilancio, che abbiamo messo in discussione all'inizio dei lavori. Abbiamo espresso riserva - e questa riserva ribadiamo - rispetto alla duplice e inappellabile (per Regolamento) decisione del Presidente Spadolini di considerare che le leggi collegate possano essere considerate strumento di copertura del disavanzo che si registra in legge finanziaria (si tratta di 6.732 miliardi, ma la questione trascende i valori monetari), e che alla copertura che si verifica nel bilancio, dell'ordine di 200 miliardi, si possa porre rimedio al termine della sessione di bilancio.

Consideriamo che questa procedura stravolga la sessione di bilancio e metta in discussione lo stesso articolo 81 della Costituzione, che reclama equilibri tra entrate e spese.

La forzatura dei Regolamenti effettuata dal Governo e dalla maggioranza e accettata dal Presidente del Senato, ci sembra incontestabile, perchè non si può trasferire la copertura della legge finanziaria in leggi ordinarie il cui *iter* legislativo non è terminato, scartando la via, prevista invece dalle norme della sessione di bilancio, dei «fondi negativi» da inscrivere nella finanziaria. Ma essa è anche particolarmente grave, perchè la sola ragione per la quale si adotta questo inusuale procedimento è il tentativo di obbligare la maggioranza ad approvare a scatola chiusa e rapidamente - poichè senza di esse la stessa finanziaria non ha copertura - le due leggi collegate, riempite di ogni sorta di questioni, e che altrimenti troverebbero difficoltà non solo da parte della opposizione ma anche di cospicui settori della maggioranza.

È grave che si stravolga la sessione di bilancio al solo scopo di realizzare una forzatura politica di tal fatta e di condizionare pesantemente la libertà di scelta del Parlamento.

Per questa via si torna a quella legge finanziaria *omnibus* che tutte le forze politiche avevano detto di voler evitare, perchè sovrapponeva il momento della sessione di bilancio alla legislazione ordinaria, realizzando una pericolosa confusione.

Registrata questa seria e grave riserva, la discussione, nella Commissione bilancio, si è svolta su due piani distinti, anche se collegati.

Da un lato si è registrata una netta contrapposizione tra due strategie alternative, quelle stesse che ho sin qui analizzato. Due

strategie tra le quali, perchè tali, non vi è possibilità di compromesso e di contaminazione. Due strategie, due politiche sono venute a confronto: e il giudizio su di esse spetta al Paese, ai cittadini.

In questo senso devo respingere anche qui le osservazioni reiteratamente fatte dal Ministro del bilancio, che ha ritenuto scorretto, nella sostanza e non nella forma, che i senatori comunisti abbiano trovato copertura finanziaria a diverse loro proposte di spesa nel gettito maggiore che si presume si possa ricavare dal disegno di legge di riforma tributaria proposto dai Gruppi parlamentari del PCI e della Sinistra indipendente (atto Senato n. 260).

È vero che, se quella legge non viene approvata, le coperture finanziarie dei singoli emendamenti divengono irrealistiche, e che il Governo non ha alcuna intenzione di permetterne l'approvazione.

Ma è altrettanto vero che quella legge di riforma è un punto importante della contromanovra che noi proponiamo, e dunque il riferimento ad essa rende concreto e visibile il riferimento ad una alternativa globale di entrata e di spesa.

Ma, sullo sfondo del contrasto essenziale, non superabile, tra due strategie, abbiamo concentrato in Commissione la nostra attenzione su alcune questioni emergenti, la cui soluzione non muta l'impostazione di fondo, ma risponde a problemi aperti nel Paese e può renderne meno aspro il contenuto.

A conclusione della relazione vorrei esaminarle brevemente, sollecitando l'attenzione dei colleghi all'inizio del confronto in Aula.

A) Il Senato ha approvato molti mesi or sono un disegno di legge che istituisce un Fondo nazionale per la riforma del mercato del lavoro, della cassa integrazione guadagni, della mobilità, nonché il sostegno della cassa integrazione ecologica, e accesso al lavoro. Questo disegno di legge (atto Camera n. 3497) è fermo alla Camera dei deputati, in seconda lettura, e il suo esame non procede perchè esso risulta privo di copertura finanziaria.

È assai grave che questo disegno di legge sia bloccato: in generale, perchè tutta questa ampia e delicata materia richiede da tempo una nuova organizzazione razionale; e in modo specifico e attuale, perchè si tratta di uno strumento utile e necessario in particolare per fronteggiare e governare le conseguenze della recessione economica italiana.

Per questo motivo i deputati comunisti hanno già proposto, in prima lettura, di conferire alla legge, in tabella A, la copertura finanziaria capace di renderne possibile l'approvazione definitiva.

Abbiamo proposto in Commissione bilancio, uno stanziamento relativamente ridotto (1.000 miliardi di lire nel 1991, 2.000 nel 1992, 3.000 miliardi nel 1993), poichè il problema è adesso quello di svincolare la legge con urgenza, utilizzando il 1991 per una sua sperimentazione.

B) Si avvierà ora a compimento l'operazione di rivalutazione delle pensioni maggiormente erose dall'inflazione e da meccanismi legislativi perversi, fonte di sperequazioni che si avvitano su se stesse: operazione alla quale i comunisti hanno dato un contributo decisivo, ottenendo nella legge finanziaria del 1990 stanziamenti di peso (6.000 miliardi complessivi, per mettere a regime in un triennio gli aumenti). Se si recuperano i 1.000 miliardi già stanziati nell'autunno 1989 e che

l'inerzia legislativa del Governo rischia di far cancellare dal bilancio, con gli ulteriori provvedimenti sembrano esservi le condizioni minime anche se non soddisfacenti per realizzare la rivalutazione e la perequazione delle pensioni. Si capisce dunque che le organizzazioni sindacali, pur reclamando misure atte a completare l'operazione anzidetta, privilegino ora l'approvazione del disegno di legge, all'esame del Parlamento, per l'aggancio della dinamica delle pensioni alla dinamica dei salari. Una legge, certo, di grande rilievo, ma che è la sola via per difendere il potere di acquisto dei pensionati ed evitare drammatiche sperequazioni.

Essa avrà incidenza sul bilancio dell'INPS, nel prosieguo degli anni; ma a fronte di ciò si ricorda che la previdenza del lavoro dipendente è in equilibrio, anzi in avanzo. E per il 1991 si tratta di avviare il processo con stanziamenti relativamente limitati.

C) Si deve richiamare con forza l'attenzione sul combinato disposto che risulta dalla legge di accompagnamento della legge finanziaria (atto Senato n. 2509), dalla stessa legge finanziaria, e dal disegno governativo di riforma del servizio sanitario nazionale, oggi all'esame del Senato. La forte riduzione che il governo propone (oltre 6.000 miliardi) del Fondo sanitario nazionale, nel contesto delle nuove norme, condurrà nel corso del 1991 molte Regioni a passare dalla assistenza diretta alla assistenza indiretta, con gravi ed esplosive conseguenze sociali.

Come ho già in precedenza chiarito i senatori comunisti oppongono, in questo settore, alla manovra governativa una contromanovra, che parte, è vero, da una stima realistica dell'attuale fabbisogno, ma realizza poi un sostanziale risanamento, contenendo nettamente i costi e accrescendo e migliorando i servizi.

I problemi che i senatori comunisti hanno posto sia nelle Commissioni di merito sia nella Commissione bilancio mirano ad avviare a soluzione questa grave questione, agendo in tutte le sedi opportune. L'approvazione della legge di accompagnamento renderà più acuta la contraddizione.

D) Il trasporto pubblico locale è una grande questione nazionale: la congestione e l'inquinamento delle aree urbane, lo spreco di parte del reddito nazionale per fronteggiare i costi anomali che derivano dalla congestione e dal totale e selvaggio predominio della motorizzazione privata, richiedono infatti con urgenza un forte ampliamento del parco dei mezzi pubblici di trasporto, la loro conversione ecologica, la costruzione di ferrovie metropolitane, tranvie, strutture intermodali.

Ma negli anni, il fondo nazionale trasporti (legge n. 151 del 1981) si è venuto svuotando di contenuto, e sono rimasti assai limitati, irrisori, i finanziamenti per le ferrovie metropolitane. Per gli investimenti il Fondo prevedeva nel 1981 lo stanziamento di 500 miliardi; quest'anno, nonostante la svalutazione, il Governo aveva previsto la spesa per il 1991 in 221 miliardi di lire. Così si esce dall'Europa, si precipitano le città in un suo baratro.

Una parziale, ma limitata correzione è avvenuta alla Camera. Na qui al Senato i parlamentari comunisti ripropongono l'intera questione. Vi è una sproporzione assurda tra le dimensioni del prodotto interno lordo, le dimensioni globali della spesa pubblica, l'entità del problema e i finanziamenti esigui che si assegnano al settore. Nella Commissione

bilancio abbiamo ascoltato Governo ed esponenti della maggioranza convenire su queste riflessioni, che riproponiamo all'Aula perchè se ne traggano infine, le dovute conseguenze.

E) Nella Commissione pubblica istruzione sono emersi due problemi di rilievo nazionale: l'esigenza di elevare la scuola dell'obbligo almeno al limite dei 16 anni di età (siamo l'ultimo Paese europeo fermo ai 14 anni), e la necessità di garantire nelle Università il diritto allo studio. Due problemi distinti, ma con tutta evidenza interconnessi.

Per avviare queste indilazionabili misure, sono necessari, nel 1991, stanziamenti assai limitati, che consentano l'avvio di una nuova legislazione. Si aggiunga che le nostre proposte non comportano solo aumenti di spesa, ma altresì una razionalizzazione dei flussi di spesa esistenti, del resto reclamata unitariamente dalla Commissione pubblica istruzione con un ordine del giorno presentato in occasione della discussione di quelle tabelle del bilancio.

F) È emersa, nella discussione avvenuta nella Commissione di merito e nella Commissione bilancio, la necessità di non accogliere integralmente le riduzioni di spesa che il Governo paradossalmente propone ad una legge poliennale di spesa della quale, su proposta del Governo il Senato sta discutendo il rifinanziamento, e che è assai rilevante per la trasformazione dell'agricoltura sempre più necessaria (legge poliennale di spesa per l'attuazione del piano agricolo nazionale, atto Senato n. 2428).

Non si può fare o disfare, non ha senso che in sede di legge finanziaria si modifichino leggi e stanziamenti che sono il frutto di una complessa elaborazione collettiva o sono addirittura all'esame delle Commissioni.

G) Fin dall'inizio abbiamo posto con forza l'esigenza di garantire immediatamente un adeguato finanziamento per proseguire la ricostruzione delle abitazioni colpite o danneggiate dal terremoto della Basilicata e della Campania, accoppiando strettamente questa esigenza con la necessità di garantire che l'erogazione di questi fondi avvenga con meccanismi diversi da quelli del passato, assumendo in questo senso le conclusioni della Commissione di indagine sulla ricostruzione dei danni del terremoto in Campania e in Basilicata. Per questo motivo abbiamo offerto al Senato la possibilità o di inserire nella legge collegata di spesa un adeguato stanziamento accompagnato da una precisa nuova normativa, o di stanziare i fondi necessari nella tabella B, accompagnando lo stanziamento con un ordine del giorno che impegni il Governo ad un immediato provvedimento legislativo capace di attivare lo stanziamento secondo criteri di moralità, trasparenza, aderenza alle esigenze prioritarie delle popolazioni. La maggioranza della Commissione bilancio ha scelto la seconda strada, anche se con una decisione inopinata, contraria al Regolamento e alla prassi il Presidente della Commissione ha dichiarato all'ultimo momento inammissibile l'ordine del giorno da noi presentato e appoggiato dal Gruppo socialista. L'intera questione dovrà essere esaminata dall'Aula perchè è assolutamente necessario che il Senato affermi il duplice principio di un finanziamento immediato che venga incontro alle drammatiche esigenze di tanti cittadini, e di nuovi rigorosi criteri di erogazione.

H) Esiste alla Camera dei deputati, in seconda lettura, un disegno di legge, sorto per nostra iniziativa, che realizza una direttiva della Comunità europea per il divieto della produzione dell'impiego dell'amianto, materia sicuramente cancerogena, e definisce le condizioni per la conversione produttiva e per la tutela dei lavoratori. Questo disegno di legge, assolutamente urgente, è bloccato per la mancanza della copertura finanziaria. Poichè è sufficiente una dotazione finanziaria assai ristretta i senatori comunisti chiedono che ad essa si provveda utilizzando fondi tolti ad altre poste di bilancio che hanno una valenza assai minore.

Dopo il confronto che è avvenuto nella Commissione bilancio affidiamo al dibattito in Aula il compito di sciogliere questi nodi e di rispondere così ad esigenze importanti e indilazionabili dei lavoratori del Paese.

APPENDICE

ALCUNE INDICAZIONI CONTENUTE NEI DOCUMENTI
DEL GOVERNO-OMBRA E DEI GRUPPI PARLAMENTARI COMUNISTI

PER L'AVVIO DI UNA RIFORMA DELLO STATO SOCIALE

Per riformare i meccanismi perversi che alimentano la spesa sociale non è necessario far leva su tagli in assoluto della spesa ma sulla sua qualificazione; orientare la politica sociale in direzione di uno spostamento dai trasferimenti monetari all'offerta di servizi; introdurre criteri perequativi che salvaguardino i ceti più svantaggiati. Tali criteri ispirano le proposte che il Governo-ombra avanza nel settore della sanità e della previdenza. Ma risorse vanno liberate dagli impieghi assistenziali anche per indirizzare la politica sociale verso quelle riforme che, negli Stati moderni, indicano la frontiera nuova delle politiche di *welfare* (la riorganizzazione dei tempi di vita e di lavoro; i servizi per la popolazione anziana; un piano per l'infanzia; un moderno sistema di reddito garantito, in cambio di formazione e lavoro per i giovani). Su queste riforme l'opposizione ha presentato proposte e disegni di legge.

SANITÀ

Ciò che caratterizza l'economia sanitaria in Italia non è l'incremento della spesa, fenomeno comune a tutti i paesi sviluppati e da noi più contenuto che altrove, ma:

- la sproporzione crescente fra i mezzi impiegati, la qualità dei servizi e la loro efficacia;
- la tendenza verso un'irresponsabilità collettiva e l'accentuarsi di sprechi e ingiustizie.

Il Governo-ombra propone di affrontare i conti della salute con il fine di invertire questa distorsione, di stabilire le priorità socialmente rilevanti con spirito di solidarietà, di migliorare la qualità dello stato sociale con l'impegno dello Stato, di soggetti convenzionati e dei privati.

Il Governo-ombra propone di affrontare in modo organico le entrate, i meccanismi istituzionali, la spesa.

1) Per le entrate, è necessario procedere alla fiscalizzazione degli oneri sociali per malattia. Essa ha lo scopo di fare chiarezza sulle fonti di finanziamento, di separare la contribuzione sociale da un servizio destinato a tutti i cittadini, di aver fonti certe e prevedibili e di evitare evasioni ed elusioni. Per questa parte si rinvia al capitolo che illustra la proposta fiscale.

2) Per i meccanismi istituzionali, è necessario introdurre criteri di responsabilità per la spesa e di un rapporto diretto fra chi chiede e chi

copre le spese aggiuntive. È da tenere presente che ora l'80 per cento delle spese è deciso non dalle unità sanitarie locali nè dalle Regioni, ma da misure governative (contratti, farmaci, convenzioni, investimenti). In particolare, i recenti contratti prevedono un aumento di spesa di 4.300 miliardi per il 1990 e di almeno 5.800 per gli anni successivi, e la spesa farmaceutica aumenta ogni anno di oltre il 15 per cento (il doppio almeno del tasso di inflazione). È necessario finanziare i servizi sanitari in base a criteri oggettivi (popolazione, patologie, riequilibrio regionale e sociale), basandosi su Regioni e comuni a partire dal momento e in quanto decidono le spese. La sostituzione dei contributi sanitari con una imposta regionale sui consumi finali e la determinazione in misura automatica di trasferimenti erariali consentirebbero di responsabilizzare sul terreno del finanziamento le Regioni, cui la gestione del servizio sanitario andrebbe trasferita integralmente.

Il Governo-ombra rileva che il disegno di legge governativo sul servizio sanitario (atto Senato n. 2375), che sarà fra breve discusso al Senato, moltiplica i centri di spesa e di potere e tenderà quindi ad aggravare sia la spesa, sia la disfunzione, sia le interferenze dei partiti nella gestione dei servizi.

3) Per le spese, sono necessarie misure per limitarne la crescita e migliorare la qualità e i servizi, in base al fatto che si è conclusa l'epoca in cui si poteva pensare a una estensione generalizzata di ogni intervento sanitario. Sia lo stato della finanza pubblica, sia gli orientamenti delle scienze biomediche impongono di seguire queste misure. Ciò implica:

a) destinare una quota che raggiunga il 10 per cento della spesa alle attività di prevenzione, per ridurre la morbosità, e all'assistenza sociale, per impedire che ogni disagio diventi medicalizzato;

b) una politica del farmaco che escluda dal prontuario un largo numero di prodotti inutili o di duplicati, e che orienti la comunità europea verso linee di ricerca scientifica e di lotta agli sprechi;

c) una razionalizzazione della rete ospedaliera, l'uso a tempo pieno delle attrezzature esistenti, la chiusura delle istituzioni sottoutilizzate, un regime di severa incompatibilità tra attività negli ospedali pubblici e attività convenzionate;

d) una integrazione fra attività pubblica e privata che superi le attuali forme spesso parassitarie, che stabilisca regole e limiti (per esempio: durata della degenza, analisi) e che combatta la paralisi programmata dei servizi pubblici per favorire interessi privati;

e) coinvolgimento dei medici di base e dei cittadini nel miglioramento dei servizi e nella riduzione dei costi.

Ogni prescrizione del medico di base equivale ad oggi alla stampa di carta moneta, mentre l'introduzione di protocolli terapeutici concordati, di lettura ottica delle ricette e delle analisi richieste, di incentivi in attrezzature e personale e di sanzioni per gli abusi, può migliorare gli esercizi professionali e ridurre i costi complessivi.

5) Conti realistici per la sanità: se si parte dall'operazione verità e non da cifre irreali, si può valutare una compressione delle spese dell'ordine del 10 per cento, a compensazione di una crescita fisiologica delle uscite della stessa entità.

Per lo scaglionamento nel tempo, occorre ripianare i disavanzi

1989 e 1990 con oneri a carico dello Stato e cominciare con un punto chiaro dal 1991, concordato con le Regioni, servendosi dei risultati delle società di certificazione di bilancio, mettendo in atto tutti i dispositivi di controllo sui principali fattori di costo (lettori ottici per la farmaceutica, osservatori dei prezzi e delle tecnologie a livello regionale, contabilità direzionale e per centri di costo nelle unità sanitarie locali, controlli incrociati sulle esenzioni, controlli terapeutici con i medici di base e con gli specialisti sia per le analisi chimico-cliniche che per la diagnostica strumentale, applicazione decentrata dei contratti legando gli incentivi di produttività ai risultati di efficienza ed efficacia delle prestazioni erogate). La responsabilità delle Regioni e dei comuni fino alla alienazione dei patrimoni, non può scattare prima che si siano poste le basi di un risanamento del pregresso, che sia data certezza di risorse per il 1991 e che si entri a regime con i nuovi sistemi di riorganizzazione sanitaria.

Per le spese, un risparmio di 6.900 miliardi può essere contenuto con il blocco dei prezzi dei farmaci fino al 31 dicembre 1990 (500 miliardi), con la revisione del prontuario (1.500 miliardi), con il controllo delle esenzioni sulle patologie sociali (500 miliardi), con la prima introduzione dei protocolli diagnostico-terapeutici (100 miliardi), con la riduzione delle convenzioni esterne dove è possibile un funzionamento a tempo pieno degli ospedali e laboratori pubblici (2.000 miliardi), con una accelerazione dei pagamenti per beni e servizi che eviti i ricarichi di interessi passivi (1.600 miliardi) e con una riduzione degli oneri accessori per il personale in applicazione del contratto.

PENSIONI

Nessun intervento in campo pensionistico può trascurare i gravi fenomeni di sperequazione che sono stati alimentati dall'assenza di una riforma organica. In campo previdenziale le misure urgenti sono tre:

Eliminazione del sistema delle pensioni d'annata

Occorre mettere fine ad una legislazione continua che attraverso decreti-legge, provvedimenti tampone, e leggi con stanziamenti inadeguati, ha prodotto un coacervo eterogeneo di regimi e di trattamenti pensionistici difformi. Una legge di riordino che impedisca nel futuro il formarsi di queste ingiustizie è urgente. Intanto occorrono misure di rivalutazione delle vecchie pensioni pubbliche e private che risolvano i casi più clamorosi di sperequazione e riparino alcune delle ingiustizie più evidenti.

Elevamento dei minimi

In attesa del riordino generale il Governo-ombra propone una legge che affronti le sperequazioni e modifichi il meccanismo che le produce. Ciò è possibile attraverso disposizioni che riguardino la disciplina della perequazione automatica delle pensioni e il miglioramento delle pensioni superiori al trattamento minimo. Tale legge dovrebbe

affrontare anche il problema della rivalutazione dei massimali delle pensioni liquidate dal 1° gennaio 1981 al 31 dicembre 1984 e di quelli di alcuni fondi di previdenza speciali.

Definizione del sistema adeguato di aggancio delle pensioni alla dinamica retributiva

Senza definire un nuovo sistema automatico di aggancio il fenomeno delle pensioni d'annata è destinato a riprodursi nonostante eventuali misure di riordino.

Eliminazione delle anomalie (ad esempio nel settore del pubblico impiego) e riordino dei meccanismi fuori controllo della spesa pensionistica

Il problema più rilevante è quello delle pensioni di invalidità di cui vanno rivisti ulteriormente criteri di gestione e parametri di conferimento.

UNA NUOVA POLITICA PER IL MEZZOGIORNO

La politica che si propone fa perno sugli obiettivi che indicammo nella relazione di minoranza al Documento di programmazione economico-finanziaria 1991-1993 (maggio 1990). Ciò comporta una organica riforma istituzionale dell'intervento nel Mezzogiorno che consenta una gestione efficace e trasparente del flusso di risorse sottraendole al controllo di quel sistema politico-affaristico-mafioso che fonda il suo potere sull'utilizzazione di esse a fini clientelari. È questo stato di dipendenza assistita che impedisce di valorizzare le grandi energie dei lavoratori, dei giovani e degli imprenditori meridionali e di sprigionare la loro capacità di iniziativa. Si tratta quindi di creare le condizioni ambientali (socio-economiche e politico-istituzionali) che il cosiddetto intervento straordinario tende a distruggere anche perchè, di fatto, è diventato sostitutivo degli interventi ordinari dello Stato e degli enti pubblici. Con il risultato che il Mezzogiorno riceve molto sotto forma di opere scarsamente utili, non strategiche, che alimentano consumi individuali e trasferimenti clientelari ma riceve sempre meno come insieme di quei fattori ordinari (servizi, industrie moderne, assetti urbani, scuola, trasporti, acqua) senza dei quali non ci sono progresso civile e sviluppo moderno. La proposta di riforma fa leva sui seguenti punti:

a) la soppressione dell'Agenzia per il Mezzogiorno e della carica di Ministro per gli interventi straordinari con la conseguente collocazione sul mercato delle partecipazioni degli enti collegati e l'istituzione di forme diverse di assistenza «tecnica» alle regioni meridionali.

b) il superamento graduale ma senza ritorno, della strumentazione dell'intervento straordinario. La politica per il Mezzogiorno va riportata, quanto alle scelte di intervento, all'interno degli strumenti generali di indirizzo e di programmazione e, per ciò che riguarda la relazione degli obiettivi, alla responsabilità degli enti e delle strutture

ordinarie dello Stato. La spesa in conto capitale diretta al Mezzogiorno (investimenti ordinari e aggiuntivi) va finalizzata alla ripresa di una strategia di industrializzazione, all'efficienza dei servizi, alla tutela della sicurezza, legalità e convivenza civile nel Mezzogiorno;

c) la concentrazione degli investimenti aggiuntivi nella realizzazione di alcuni ben definiti interventi (acqua, trasporti).

La generalizzazione degli accordi di programma (che prevedano procedure, tempi e modalità di progettazione ed esecuzione) come forma di coordinamento tra le Amministrazioni pubbliche responsabili di essi;

d) la modifica della ripartizione delle risorse tra centro e regioni riportando alle amministrazioni «ordinarie» le risorse attualmente incanalate nelle gestioni «straordinarie» e nei completamenti e attribuendo alle Regioni meridionali la quota di risorse attualmente disperse nella «azioni organiche». In tal modo aumenta consistentemente la quota di risorse disponibili per finanziare i programmi di investimento previsti nei documenti di programmazione;

e) la revisione del sistema degli incentivi fiscali e finanziari, attraverso una selezione e riduzione della massa attuale di incentivi e il superamento dell'attuale meccanismo di erogazione. Le agevolazioni creditizie, nel Mezzogiorno, vengono rigorosamente riportate alla gestione degli istituti ordinari di medio-credito. Si limita, inoltre, il cumulo delle agevolazioni e si propone un credito di imposta come strumento per snellire l'erogazione degli incentivi e per finanziare, per via esclusivamente fiscale, la quota incentivata dell'investimento.

FONDI DI INVESTIMENTO DEI LAVORATORI

Allo scopo di difendere e valorizzare il risparmio dei lavoratori e di compiere un primo passo verso una moderna democrazia economica il Governo-ombra propone l'istituzione di Fondi di investimento dei lavoratori in cui far confluire il risparmio dei lavoratori che attualmente viene accantonato presso le imprese per il pagamento delle indennità di quiescenza. Il flusso annuale di tali indennità è valutabile in oltre 20 mila miliardi. Allo stato attuale esso è teoricamente accantonato per i trattamenti di fine rapporto ma, di fatto, è utilizzato autonomamente dalle imprese senza che i lavoratori, titolari di questi capitali, ricavano un rendimento accettabile. La costituzione dei fondi, ricollocando questi capitali sul mercato dei titoli, assicurerebbe da un lato una maggiore redditività del risparmio dei lavoratori e dall'altro la creazione di un nuovo investitore istituzionale che, accentuerebbe lo spessore, la concorrenzialità, e la trasparenza dei mercati finanziari, con vantaggio - in ultima analisi - per il sistema stesso delle imprese.

La funzione dei fondi, la loro natura di garanti del risparmio e, al tempo stesso, di strumenti di democrazia economica deve essere rigidamente garantita da una gestione manageriale, non soggetta a influenze politiche burocratiche e rispettosa delle regole di mercato.

FORMAZIONE, RICERCA, CULTURA E SPETTACOLO

C'è bisogno di rendere pienamente produttivi gli interventi già avviati ma predisporre anche nuovi investimenti nel settore strategico della cultura e formazione, con l'obiettivo di portare la spesa del settore agli *standards* europei. Il Governo-ombra indica le principali azioni di riforma e di intervento nel campo della formazione e della cultura.

SCUOLA

Il problema che si pone riguarda tanto la spesa globale del settore quanto l'attivazione di alcune politiche qualitative. Il Governo-ombra indica le seguenti:

a) realizzare l'obiettivo di innalzamento della scolarità obbligatoria fino ai 16 anni entro il 1992 come condizione per il raggiungimento, nel decennio 1990-2000 della piena scolarizzazione al diciottesimo anno di età;

b) affrontare con misure organiche e selettive il grave problema della dispersione scolastica e degli abbandoni, che raggiunge punte patologiche in intere zone del Mezzogiorno (con particolare riferimento alla fascia di età 14-16 anni);

c) introdurre misure per la riqualificazione della professione docente (formazione universitaria e qualificazione in servizio) per realizzare l'autonomia del governo della scuola conferendo ai docenti una responsabilità precisa in essa;

d) predisporre interventi immediati finalizzati al recupero degli studenti che rischiano di essere espulsi definitivamente dal sistema formativo e alla estensione dell'educazione multietnica.

Queste misure comportano una diversa organizzazione didattica (utilizzo in orario aggiuntivo di insegnanti già in servizio, possibilità per le scuole di stipulare contratti e convenzioni con soggetti pubblici e privati, concorso finanziario delle famiglie a sostegno delle attività promosse dalle scuole) e l'avvio di un nuovo modello di gestione del sistema scolastico, un sistema di valutazione degli interventi e degli *standards*.

UNIVERSITÀ E RICERCA

Per ricerca e istruzione universitaria, lo Stato continua a investire in misura molto ridotta rispetto alle medie europee (l'1,5 per cento del PIL contro il 2,5 per cento europeo). E ciò mentre in alcuni settori dell'istruzione superiore si segna, perfino, un regresso e si ripresenta una selezione non di merito. Le priorità di una azione di riforma nel campo dell'istruzione universitaria sono le seguenti:

a) *Una politica del diritto allo studio universitario*

Essa va intesa nell'accezione più ampia: diritto di studiare e diritto di cittadinanza dello studente dentro l'università. Una tale politica

implica: la riforma dell'attuale sistema (regionale) del diritto allo studio; l'attivazione di nuove forme di supporto economico e di incentivazione agli studenti svantaggiati; iniziative in merito alla presenza dello studente nei processi didattici; un accurato monitoraggio degli esiti didattici della corrispondenza fra essi ed i canali d'accesso al mercato del lavoro. Tali interventi sono previsti da un disegno di legge già depositata dal Governo-ombra.

b) *Risanamento e programmazione dello sviluppo del sistema universitario*

La sfasatura tra le strutture universitarie italiane e gli *standards* europei (spazi didattici, laboratori e servizi, squilibri territoriali, richieste del mercato del lavoro) è aumentata in questi anni.

La proposta del Governo-ombra è quella di un programma straordinario, a partire dal 1991 che si proponga in dieci anni l'obiettivo di portare l'Università italiana in condizioni di parità e competitività in Europa. Si propone di trasferire ad un fondo di funzionamento, di cui siano direttamente responsabili gli atenei, le risorse per la gestione ordinaria dell'università. In questo fondo dovrebbero essere previste anche le spese necessarie per l'avvio delle riforme in discussione avanzata (ordinamenti didattici e dottorato di ricerca).

c) *Ricerca scientifica*

L'obiettivo generale è quello di un investimento nella ricerca a livello del 2,5 per cento del PIL entro il 1995. A tal fine occorre una revisione dei meccanismi di spesa e delle strutture che consenta l'utilizzo effettivo delle misure in direzione del riordino del sistema del finanziamento e del potenziamento dei laboratori.

È essenziale, inoltre, avviare la riforma del CNR (in direzione di un'agenzia di ricerca) e definire un programma strategico a cui rendere coerenti obiettivi e impegni di spesa di tutte le strutture di ricerca (pubbliche, private, imprese, enti eccetera).

CULTURA E SPETTACOLO

I tagli previsti dalla legge finanziaria presentata dal Governo per il 1990 riducono di 235 miliardi la disponibilità del fondo unico dello spettacolo.

Il provvedimento è iniquo per un settore dell'industria nazionale al collasso e fiaccato dalla agguerrita concorrenza straniera.

La conseguenza è, inoltre, il rinvio della discussione già avviata nelle Commissioni parlamentari delle proposte di riforma riguardanti il cinema, il teatro e la musica.

Il Governo-ombra propone:

a) per il capitolo della spesa per lo spettacolo l'istituzionalizzazione di periodici incontri tra forze politiche, categorie del settore e Ministero del turismo e dello spettacolo, per stabilire i criteri di investimento del fondo unico.

b) l'introduzione di una imposta sulla pubblicità televisiva quando sia inserita nel corpo dei film, delle opere teatrali e liriche, dei concerti e in tutti gli spettacoli ripresi dal vivo.

ENERGIA

Un vero e proprio programma energetico di emergenza presupporrebbe misure da economia di guerra, anzitutto su scala internazionale, quale il blocco delle operazioni di mercato per la determinazione del prezzo del greggio.

Si deve quindi pensare ad un programma che sia essenzialmente mirato ad un uso razionale dell'energia e a un potenziamento della produttività nell'impiego dell'energia stessa, i cui effetti sono necessariamente solo in parte immediati.

Per quanto riguarda le riserve, sono come noto limitate a pochi giorni quelle governative, ma negli impianti, per obbligo normativo, ammontano a tre mesi.

1) *Rifornimento energetico*

Occorre un'azione coordinata fra l'ENI e l'Enel per la garanzia del rifornimento energetico. In questo quadro deve essere adeguatamente utilizzata la capacità e la forza internazionale dell'ENI.

Date le sue caratteristiche, anche ecologicamente le più favorevoli, deve essere eccezionalmente potenziato il rifornimento di metano, con accordi commerciali e con sviluppo dei canali di trasporto, in modo da moltiplicare il rifornimento di gas all'Italia. La questione va posta all'ENI, che ne è particolarmente competente sul piano commerciale come su quello tecnologico, superando le resistenze dell'ENI stessa a distribuire metano per usi più poveri in termini di tariffe, come quello delle centrali elettriche.

2) *Usi razionali dell'energia*

La Camera ha già approvato, e trasmesso al Senato, un disegno di legge sull'uso razionale dell'energia (atto Senato n. 2507). È una legge incompleta e grave per un aspetto (la compensazione di una agevolazione fiscale ai petrolieri dovuta per allineamento alla situazione europea, ma realizzata con il prelievo sul sovrapprezzo termico dell'energia elettrica): tuttavia almeno le parziali misure previste debbono essere tempestivamente applicate. Per questo il Governo deve approntare tutti gli strumenti tecnici e i provvedimenti amministrativi che consentano l'immediata attuazione della legge appena sarà stata definitivamente approvata.

Massimamente importanti sono le misure di risparmio realizzabili nei processi produttivi e nelle abitazioni.

3) *Trasporti*

Per il trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia e alla navigazione debbono essere prese misure in tre direzioni.

Primo: misure, da prevedere nella finanziaria, per il rafforzamento del trasporto collettivo nelle città e nelle aree metropolitane, sia attraverso severe misure normative del traffico delle automobili private, sia con un potenziamento delle aziende di trasporto e dei loro servizi, sia con lo sviluppo di sistemi di metropolitane.

Secondo: va data immediata attuazione alla legge di riforma dell'azienda ferroviaria, liberandola dai vincoli burocratici del Ministero dei trasporti, e vincolandola a un contratto di programma che la impegni ad una adeguata efficienza. In questo contesto le politiche tariffarie delle ferrovie debbono particolarmente favorire l'utilizzo del mezzo ferroviario ai pendolari.

Terzo: deve essere realizzato un programma di potenziamento della navigazione su tratte locali, sia per le persone, sia per le merci, sia per gli automezzi di trasporto.

4) *Tariffe elettriche*

Le tariffe elettriche sono attualmente modulate in termini per cui, nel confronto internazionale, sono più alte per i consumi domestici, minori per le grandi aziende e per produzioni intermedie per le imprese minori. È un modulo tariffario iniquo, che non sollecita il risparmio energetico proprio dove il rapporto energia/produzione è meno favorevole. Va quindi previsto, anche sul sovrapprezzo termico, non un aumento generalizzato delle tariffe elettriche connesso all'aumento del prezzo del greggio, ma una rimodulazione tariffaria.

5) *ENEA*

Va rapidamente approvata la legge di riforma dell'ENEA, in termini che consentano un programma particolarmente rivolto, da parte di questa struttura altamente qualificata, all'uso razionale dell'energia e al potenziamento delle produttività per unità energetica.

6) *Trasferimento al consumo dell'aumento del prezzo del greggio*

Questo trasferimento è in parte inevitabile, dato il già alto livello del deficit pubblico, ma non può avvenire senza tener conto sia delle esigenze dei consumi più poveri sia delle necessità di incoraggiare una riduzione dei consumi.

La rimodulazione delle tariffe elettriche deve andare in questa direzione, anche nel senso di accentuare il vantaggio degli impianti domestici di limitata potenzialità e dei primi scaglioni di consumo (misura che è già stata tra le più efficaci ai fini del risparmio energetico).

Vanno favoriti quei consumi che minimizzano l'impiego di energia, quale l'uso di gas in alternativa all'impiego di energia elettrica come risorsa di calore.

Va incoraggiato l'uso dell'energia elettrica, anche nelle abitazioni, nei periodi che sono di minimo consumo generale.

GIUSTIZIA

Una vera politica per la Giustizia non richiede soltanto investimenti straordinari, che pure ne costituiscono la premessa indispensabile. Esige, al tempo stesso, un cambiamento radicale della cultura amministrativa e degli obiettivi politici. In realtà la crisi della giustizia è l'effetto di incivili ristrettezze di bilancio, di una sempre più marcata inadeguatezza ministeriale e di una linea politica tendente a ridurre estensione e incidenza del controllo di legalità. Non si può dire, allora, che sia mancata una politica della Giustizia: c'è stata quella che Governo e maggioranza perseguivano, volta a realizzare un progressivo strangolamento dell'istituzione giudiziaria, e che ha dato i frutti sperati.

Quest'anno, di fronte all'allarme dell'opinione pubblica, è stata addirittura compiuta una vera e propria operazione di falsificazione. È stato annunciato un inesistente aumento di 4.000 miliardi degli stanziamenti per la giustizia. Nella relazione che accompagna il bilancio di previsione, il Ministro di grazia e giustizia parla di un bilancio che ha raggiunto l'1 per cento del bilancio generale, mentre la percentuale raggiunge a stento lo 0,88 per cento con un miserabile aumento dello 0,05 per cento sull'esercizio precedente.

Dev'essere completamente ribaltata, quindi, l'impostazione spesso proposta dal Ministero di grazia e giustizia, additando nella inadeguata risposta parlamentare una delle cause della crisi attuale. È vero il contrario. Mai, in questi anni, il Parlamento si è opposto alle richieste finanziarie per la Giustizia. Mai, però, in questi anni, l'azione ministeriale è stata in grado di assicurare l'effettiva attuazione delle innovazioni legislative, accompagnandole con adeguate e tempestive misure amministrative. E questo è vero soprattutto per le leggi più difficili e contestate, come il nuovo codice di procedura penale e la «legge Gozzini», espressione di una cultura incompatibile con i vecchi schemi e che richiedevano appunto quei cambiamenti profondi dell'organizzazione del lavoro di magistrati, personale ausiliario, operatori penitenziari, che sono del tutto mancati.

L'obiettivo, allora, non può essere quello di un generico recupero di efficienza attraverso qualche aumento degli stanziamenti.

Bisogna indicizzare questi ultimi verso finalità effettivamente innovative, che possono essere così sintetizzate:

- 1) recupero della giustizia come servizio davvero accessibile per tutti i cittadini, con investimenti mirati ad un recupero di efficienza della giustizia civile, ormai quasi del tutto cancellata, con conseguenze gravi sui rapporti sociali, pesanti costi economici, continua distruzione di ricchezza;

- 2) rendere operante il controllo di legalità in tutte le aree e tutte le direzioni, con investimenti mirati alla qualificazione di tutto il

personale (con uno speciale programma per la polizia giudiziaria), al rinnovamento organizzativo (ad esempio: collaboratori per ogni magistrato, ufficio del pubblico ministero, nuova disciplina dei tempi di lavoro), all'edeguamento funzionale di tutte le strutture (in primo luogo di quelle edilizie e dell'intero sistema informatico);

3) politica penale e penitenziaria volta a circoscrivere l'intervento penale alle aree davvero caratterizzate da una rilevante pericolosità sociale dei comportamenti, ad ampliare lo spettro delle sanzioni alternative alla pena, a dotare il personale penitenziario delle competenze e dei mezzi necessari. Dunque, una politica della qualità dell'intervento penale e del trattamento penitenziario, che è poi l'unica a poter dare risultati positivi, come dimostra l'esperienza di questi anni nei pochi casi in cui è stata imboccata questa strada;

4) discussione immediata dei provvedimenti volti a ridisegnare il quadro all'interno del quale operano i giudici (circoscrizioni giudiziarie, consigli giudiziari, responsabilità disciplinare, incarichi direttivi, incarichi extragiudiziari);

5) riforma del Ministero di grazia e giustizia.

Tutto questo richiede un piano di interventi che non possono risolversi nell'arco di un anno. I settori immediatamente interessati sono quelli dell'edilizia (per il quale si propongono stanziamenti per 900 miliardi nel triennio), dell'informatica (200 miliardi), dell'ampliamento degli organici del personale ausiliario (900 miliardi) e della qualificazione del personale (150 miliardi). Accanto a questi stanziamenti appare indispensabile disporre di un congruo fondo per gli investimenti vari a favore della Giustizia (55 miliardi per il 1991) e per lo svolgimento all'esterno di attività delegabili sotto il controllo degli uffici giudiziari (50 miliardi).

Particolare attenzione richiede l'attuazione del codice di procedura penale nei confronti dei minori, tema delicatissimo e sempre trascurato dal Governo; per gli interventi indispensabili si propone uno stanziamento per il 1991 di 78 miliardi. Nell'ambito penitenziario, è indispensabile e urgente adeguare gli organici ai compiti effettivamente attribuiti, garantendo a tutti gli operatori mezzi e qualificazione adeguati (318 miliardi nel triennio).

LIBERTINI, *relatore di minoranza*