

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

Nn. 1849-1849-bis e 1892-A/bis

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

(RELATORE LIBERTINI)

Comunicata alla Presidenza il 4 novembre 1989

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990
e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992 (n. 1849)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1989

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992
e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1991-1992
(n. 1849-*bis*)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1989

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990) (n. 1892)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1989

ONOREVOLI SENATORI. - Quest'anno si confrontano in Parlamento, sulla legge finanziaria e sul Bilancio, due manovre economiche alternative, che tuttavia hanno, almeno in apparenza, formalmente, un vincolo e un obiettivo primario comune: il rientro da un disavanzo finanziario che costituisce una intollerabile minaccia per il futuro e per il presente del Paese.

1) *Due manovre alternative per ridurre il disavanzo.*

I comunisti considerano questo obiettivo assolutamente fondamentale: e per questo esso è stato assunto come cardine delle proposte di scenario del Governo-ombra, costituito, come si sa, dal PCI e dalla Sinistra indipendente, e che a questi Gruppi parlamentari si richiama. Il rientro da un disavanzo anomalo corrisponde ad una esigenza fondamentale della comunità nazionale, ma è allo stesso modo un interesse primario e diretto delle masse popolari e dei lavoratori.

Le dimensioni del problema sono note, ma converrà richiamarle. A legislazione invariata, e dunque in assenza di interventi, il saldo netto da finanziare nel 1990 sarebbe pari a 176.576 miliardi, dei quali 113.251 di interessi. Il debito pubblico, nel suo insieme, ammonterebbe a 1.295.460 miliardi, destinati a diventare 1.452.900 nel 1991, e 1.627.850 nel 1992. Ciò significa che nel 1990 il debito pubblico sarebbe pari al 99,6 per cento del prodotto interno lordo, e nel 1991 al 103,9 per cento. È un dato estremamente grave, anche se si tiene conto del fatto che una parte del prodotto interno lordo è sommersa (lavoro nero, attività illegali, evasione fiscale), e che, se essa emergesse, i rapporti muterebbero in parte.

Non c'è chi non veda che il perverso avvitamento del debito pubblico su se stesso e l'entità del disavanzo finanziario costituiscono una minaccia per il Paese e per i lavoratori. Se questa tendenza non viene corretta sarà impossibile contenere l'inflazione entro limiti ragionevoli, e del resto il suo incremento nel 1989 (+ 6,89 per cento) è già un segnale minaccioso, anche per il netto aumento che si registra sia rispetto al 1988 sia rispetto al tasso di inflazione programmato. E, in ogni caso, quando l'insieme del debito pubblico supera il prodotto interno lordo del Paese, si è sull'orlo di una catastrofe finanziaria che può travolgere tutti, a partire dai più deboli, e distruggere ogni parvenza di Stato sociale.

D'altro canto il perverso sistema della distribuzione degli oneri e delle risorse fa sì che il peso dell'indebitamento, nella forma del pagamento degli interessi e della restrizione dei servizi essenziali, grava proprio sui lavoratori e sulla parte meno abbiente del Paese. Sono, come è noto, i lavoratori dipendenti a pagare la maggior parte delle imposte, il cui ricavato finanzia il debito pubblico; e l'entità del disavanzo comprime la spesa proprio in quei capitoli che soddisfano le necessità primarie (pensioni, infrastrutture civili, sanità, trasporto pubblico, casa, lavoro giovanile e così via).

Non ci può essere dunque alcun dubbio sul fatto che porre un freno efficace alla catastrofe finanziaria e avviare un rientro da un disavanzo

finanziario patologico è un interesse primario del Paese e in particolar modo dei lavoratori, anche se la responsabilità di questa situazione drammatica grava per intero sulle forze che hanno governato il Paese, e sono altresì responsabili di una iniqua distribuzione degli oneri e di una distorta allocazione delle risorse.

Da quel che si è detto sin qui, discende che per i comunisti è necessario realizzare contestualmente una riduzione efficace del disavanzo finanziario pubblico, e un primo passo significativo nella redistribuzione degli oneri e in nuovo impiego delle risorse. Naturalmente, come verrà chiarito più avanti, questa seconda operazione ha limiti quantitativi oggettivi se riferita al 1990, perchè non si possono mutare rapidamente le dimensioni di entità finanziarie rilevanti; perchè la struttura del bilancio pubblico è per molti aspetti assai rigida; perchè una redistribuzione degli oneri e una diversa allocazione delle risorse richiedono l'attuazione di politiche nuove che possono svilupparsi solo in una proiezione poliennale, e a patto che vi sia una coerenza nel governo e nella gestione della cosa pubblica. Ma la manovra economica alternativa che proponiamo, entro questi limiti, ha proprio i due obiettivi contestuali che abbiamo appena indicato.

2) *Competenza e cassa, una nuova organizzazione del bilancio.*

Un secondo problema è strettamente connesso al primo, che abbiamo testè enunciato, anche se ha un rilievo relativamente minore. Nei conti pubblici si è determinato un divario assai forte tra le cifre relative alla competenza e le cifre relative alla cassa. Nel 1988 questo divario è stato pari a 35.000 miliardi; nel 1989 può prevedersi in 22.000 miliardi (nella stima del Governo, la diminuzione è dovuta al contenimento della spesa in conto capitale, resa possibile, tra l'altro, dalla esistenza di cospicui residui di stanziamento, e dalle entrate maggiori del previsto); nel 1990 la stima del Governo le riporta a 43.000 miliardi, in assenza di interventi correttivi.

In questo divario vi è un elemento perverso, perchè esso rende di assai minor significato il bilancio di competenza; riduce la governabilità della spesa; introduce un elemento fittizio e distorto nella valutazione dei conti pubblici. Correggere questo divario è certo, in parte, una operazione di cosmesi, un aggiustamento esteriore, perchè si rimodulano in anni successivi cifre che comunque non sarebbero mai spese nell'anno di previsione. Ma non si tratta davvero solo di una pulizia contabile, ma anche di una correzione di sostanza, densa di contenuti, perchè essa consente un miglior governo della spesa e avvicina il ragionamento sulla finanza statale alla economia reale.

Naturalmente il riavvicinamento del bilancio di competenza al bilancio di cassa contiene anche un rischio serio, sul quale occorre richiamare l'attenzione. Infatti, se ci si abbandona alle tendenze inerziali e non vi è un governo serio e programmato della spesa pubblica, tutto ciò spinge i livelli di spesa ad attestarsi sulla attuale capacità di spesa esistente nei vari settori, e non già a collegarsi con le necessità del Paese. Settori di spesa non prioritari, o addirittura connotati da sprechi e parassitismo, ma dove la capacità di spesa è più alta, sarebbero privilegiati; settori la cui attivazione è vitale per l'economia e per la società, sarebbero invece penalizzati per una ridotta capacità di spesa. Dunque noi poniamo insieme la necessità di avvicinare al

massimo bilancio di competenza e bilancio di cassa e di riorganizzare la capacità di spesa in funzione degli obiettivi prioritari.

3) *Il fabbisogno primario.*

Una condizione di scenario va tenuta infine presente nell'impostare ogni manovra economica. Il grave disavanzo statale è dovuto nella massima parte proprio all'avvitarsi perverso del debito pubblico e delle spese per interessi. Al netto del debito e delle spese per interessi (bilancio primario) il fabbisogno netto da finanziare sarebbe relativamente modesto: in assenza di manovre correttive, esso ammonterebbe a 27.330 miliardi nel 1990, a 35.607 miliardi nel 1991, a 37.603 miliardi nel 1992 (rispettivamente il 2,5 per cento, il 2,5 per cento, il 2,5 per cento del prodotto interno lordo, secondo le stime governative). Operando dunque sulle entrate e sulle spese con efficacia appare dunque possibile ottenere abbastanza rapidamente un saldo del fabbisogno primario pari a zero e a meno di zero, con un risparmio pubblico che potrebbe essere usato per frenare e invertire la spirale del debito pubblico. La prima questione è quella di evitare che il disavanzo del bilancio primario dilati il debito pubblico e la massa degli interessi; la seconda operazione è quella di utilizzare un risparmio pubblico per ridurre il peso del debito pubblico e degli interessi.

4) *Politica monetaria e conti pubblici.*

Le questioni poste possono essere affrontate sia agendo con la leva monetaria sia con una azione diretta per il riequilibrio dei conti pubblici.

Ovviamente, la manovra economica deve essere complessa e abbracciare con coerenza ogni aspetto del governo economico del Paese. Ma occorre qui precisare che i comunisti intendono nettamente privilegiare l'azione diretta sui conti pubblici. La leva monetaria, le misure di politica creditizia sono assai meno selettive, e rischiano di avere molte controindicazioni. Quelle misure, infatti, possono essere difficilmente finalizzate a correggere un distorto modello di sviluppo, e un parallelo distorto modello di bilancio statale, e possono riflettersi negativamente su diversi aspetti della economia. Una efficace politica di bilancio deve, a nostro avviso, liberare la politica monetaria dal compito di assicurare in via esclusiva e preminente il controllo del ciclo economico.

Nel Governo Andreotti vi è un intreccio ambiguo di scelte diverse, della azione diretta ad operare sui conti pubblici e della politica monetaria; e, persino un intreccio tra la difesa di spese parassitarie e degli sprechi, e una linea di rigore monetario.

Una tendenza assai forte mira a mantenere alti i tassi di interesse, sia per compensare il *deficit* commerciale con le entrate di capitali esteri attratti da quei tassi, sia per compensare con i tassi di interesse e le politiche creditizie la debolezza effettiva nella gestione della spesa pubblica e del bilancio. A ciò si aggiungono elementi strutturali negativi del sistema bancario che elevano in modo anomalo il sistema dei tassi.

Qui, dunque, vi è un primo netto punto di dissenso che dobbiamo marcare, dopo avere appena accennato al dissenso cruciale che riguarda la distribuzione degli oneri e delle risorse sul quale torneremo ampiamente in seguito. Gli effetti perniciosi di quell'intreccio ambiguo e delle tendenze indicate non solo hanno le conseguenze che abbiamo già ricordato (controllo non selettivo, controindicazioni d'ordine economico) ma aggravano il debito pubblico, perchè fanno crescere indebitamente la massa degli interessi che lo Stato deve pagare. La nostra opinione è che occorra agire per un ribasso dei tassi di interesse affidando il riequilibrio finanziario ad una azione incisiva sui conti pubblici, assai selettiva e finalizzata.

I vantaggi che gli alti tassi possono provocare nel conto globale con l'estero possono essere recuperati, piuttosto, con una politica che conduca a correggere le deficienze strutturali del nostro commercio con l'estero, riducendo il *deficit* commerciale. E qui il nostro discorso viene alla economia reale, alla strategia degli investimenti, allo sviluppo e alla qualificazione della capacità produttiva. Affidare alla politica monetaria la correzione o comunque la compensazione dei difetti strutturali dell'economia ha pesanti conseguenze sul debito pubblico, sulla quantità e sulla qualità dello sviluppo.

5) *La manovra economica del Governo.*

Il nostro dissenso si allarga se veniamo a considerare il merito della manovra governativa che si porrebbe il fine del rientro dal disavanzo; obiettivo a noi comune in se stesso.

Come è noto, il Governo dichiara di voler ridurre il saldo netto da finanziare a 130.746 miliardi e il fabbisogno di cassa a 133.000 miliardi, di cui 116.000 di interessi, e di voler limitare il ricorso al mercato finanziario per l'anno 1990 a complessive lire 256.198 miliardi, ivi compresi 4.000 miliardi di lire di indebitamento all'estero relativo ad operazioni che non trovano considerazione nel bilancio di previsione dello Stato per il medesimo anno. A questi fini dichiara di realizzare una operazione di «pulizia» del bilancio di competenza, con una eliminazione netta (rimodulazione in anni successivi o tagli) di 46.000 miliardi, e una operazione di taglio sul bilancio di cassa per 20.000 miliardi.

In realtà la manovra è di dimensioni minori, perchè il calcolo che la sottende è viziato da una voluta sottostima delle entrate, il che porta ad aumentare la previsione del fabbisogno tendenziale (in assenza di manovra). Proprio in conseguenza di un tale voluto aumento nei calcoli, il Governo dichiara di voler operare una riduzione del fabbisogno di cassa di 20.000 miliardi, ma, in realtà, lo riduce solo di 13.700 miliardi: la differenza risiede proprio nella differenza tra stima delle entrate e risultato probabile delle entrate stesse.

Considerando con realismo la manovra, e gli effetti di essa su taluni comparti, appare fondata la valutazione espressa dal Governo-ombra, per il quale l'aumento delle entrate di cassa prodotto dalla manovra del Governo Andreotti si limita a 13.700 miliardi (compresa la fiscalizzazione degli oneri sociali e la restituzione del *fiscal drag*) e il taglio delle spese a 5.200 miliardi (fra trasferimenti alle imprese, difesa, spese varie, e 2000 miliardi di minori

spese per interessi) con un totale di 18.900 miliardi di riduzione del fabbisogno di cassa.

6) *Disegni di legge collegati.*

Ma il dissenso più profondo riguarda la sostanza della manovra del Governo, al di là delle riserve pur importanti sulla sua puntualità ed effettività. Indipendentemente dalla questione, pur importante, relativa al fatto che quella manovra, in termini finanziari globali, sia veritiera e sufficiente (non è interamente veritiera nè sufficiente), se gli obiettivi dichiarati fossero raggiunti avremmo comunque un avvio significativo di una operazione di contenimento del disavanzo.

Ma i contenuti della operazione sono inaccettabili. E conviene dunque esaminarli più da vicino, con attenzione.

A questo scopo occorre prendere in considerazione non solo il bilancio dello Stato per il 1990 e nella proiezione triennale, e la legge finanziaria (un testo quest'anno relativamente scarno che contiene essenzialmente i dati finanziari di riferimento), ma altresì i sette disegni di legge di accompagnamento e il decreto-legge fiscale. Quest'ultimo è funzionale ai maggiori prelievi e all'aumento delle entrate, gli altri toccano i seguenti argomenti: disposizioni in materia di gestione produttiva degli immobili dello Stato e disposizioni in materia tributaria; autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni; riordino del Servizio sanitario nazionale; disposizioni in materia di edilizia residenziale, acquedotti viabilità ordinaria; norme urgenti in materia di trasporti; interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale; autonomia impositiva degli enti locali.

Occorre notare, a questo riguardo, che se la legge finanziaria, in se stessa, realizza l'obiettivo di un documento *agile e proprio*, in luogo dell'assurdo provvedimento *omnibus* degli anni scorsi, gli orientamenti e le regole indicati dal Parlamento a questo proposito sono nella sostanza elusi dai disegni di legge di accompagnamento, che integrano il disegno di legge finanziaria, e ripropongono nell'insieme una proposta voluminosa, densa di materie improprie, che dilata nel tempo indebitamente la sessione di bilancio, svuota la normale attività legislativa del Parlamento, comprime il ruolo della opposizione. Se davvero le sette leggi di accompagnamento, fossero approvate contestualmente alla legge finanziaria, e con procedura d'urgenza, in realtà il Governo riuscirebbe a far passare in un solo colpo, e nella disattenzione generale, progetti di legge, spesso con contenuti che giudichiamo gravi e perversi, sui quali il Parlamento dovrebbe invece compiere una severa riflessione. Di questo passo, tra decreti-legge in serie, spesso reiterati, e leggi di accompagnamento che toccano materie estese, il Parlamento verrebbe ridotto ad una mera stanza di registrazione delle decisioni del Governo. Ed invece, se il Governo ha il diritto di ottenere per le sue proposte di legge un esame non diluito artificialmente nel tempo, e sufficientemente rapido, è altrettanto certo che l'attività legislativa deve svolgersi in tempi sufficienti alla valutazione effettiva dei provvedimenti, salvaguardando anche l'iniziativa legislativa della opposizione.

Per queste ragioni abbiamo negato ai disegni di legge di accompagnamento corsie preferenziali, e ribadiamo qui che consideriamo leggi collegate

solo quelle che abbiano un effetto sui saldi finanziari del 1990, e in generale dell'anno definito dal Bilancio. Per questo stesso motivo non abbiamo opposto eccezioni al decreto fiscale, pur contestando fortemente i suoi contenuti.

7) *Una scelta strategica sbagliata.*

La manovra economica del Governo, così configurata, contiene una prima scelta di fondo, che i comunisti contestano radicalmente. Essa, infatti, assume come un dato l'attuale modello di sviluppo, e in definitiva, salvo alcune insufficienti correzioni dal lato delle entrate, l'attuale struttura del bilancio, e dunque opera una serie di tagli, rimodulazioni e altre operazioni che non intaccano nella loro essenza la distribuzione degli oneri e la finalizzazione delle risorse. Manca organicamente in questa manovra, accanto all'obiettivo del contenimento del disavanzo, perseguito in modo peraltro inadeguato, quella operazione di redistribuzione degli oneri e di nuova allocazione delle risorse che abbiamo già dichiarato essenziale, seppur in una prima fase di avvio.

Qui si palesa tutta la differenza tra la politica economica del Governo e quella dell'opposizione comunista, la prima volta in sostanza a mantenere l'attuale struttura dello sviluppo e della società, salvo marginali correzioni, spesso imposte (è il caso della parziale restituzione del *fiscal drag*) dalla forte lotta della opposizione; la seconda mirata ad una radicale correzione delle iniquità e ad una modifica positiva del modello di sviluppo, ancorata alle esigenze di una effettiva difesa e promozione dell'ambiente, della giustizia sociale, della qualità della vita, della eliminazione degli squilibri territoriali, dell'adeguamento del sistema produttivo e delle infrastrutture alle esigenze di un nuovo scenario internazionale, a partire dal Mercato unico europeo.

Ci addentreremo più avanti nell'esame di alcune questioni, ma qui si possono citare alcuni grandi temi sui quali la manovra del Governo è assente o negativa.

Si prosegue, prima di tutto, nella mortificazione delle autonomie locali, negando a Regioni, Province e Comuni le risorse che sono necessarie per realizzare insieme un reale decentramento e i servizi che qualificano la vita delle città. Si collega a questa restrizione la stretta soffocante che si mantiene sul trasporto pubblico, al quale vengono negate le risorse indispensabili per l'esercizio (salvo poi accordare in seguito, come è accaduto, il più costoso ripiano di mutui di salvataggio a piè di lista), si riducono al lumicino le risorse per gli investimenti, si nega la possibilità di avviare una programmazione, essenziale per la riorganizzazione della vita delle città. Ad una politica che miri a garantire il diritto alla casa, si sostituisce, come vedremo meglio in seguito, una distorta operazione speculativa. Nella sanità si realizza una nuova operazione di taglio, basata prima di tutto sulla sottostima del fabbisogno, rinunciando ad una riqualificazione del settore.

Si mantiene la confusione tra assistenza e previdenza, e non si tiene in conto seriamente la necessità di eliminare le più gravi sperequazioni nell'assetto delle pensioni. Non si affronta la questione della disoccupazione giovanile, respingendo, già in sede di bilancio, le proposte di legge del PCI per garantire i disoccupati e realizzare un servizio del lavoro per i giovani, collegato ad una mobilità verso il lavoro. Nell'agricoltura si continuano a

difendere spese parassitarie o assistenziali e non si compie un serio sforzo per una evoluzione verso una solida attività agroalimentare. Le stesse riduzioni di bilancio per la difesa, la cui spesa rimane molto alta, non si innestano affatto in una politica di rinnovamento del modello di difesa in rapporto agli scenari internazionali, così profondamente cambiati. Il finanziamento cospicuo per le partecipazioni statali non è mirato e finalizzato, e perpetua piuttosto un'area di potere. Nel Mezzogiorno l'accento viene posto sull'intervento straordinario, i cui nefasti sono noti, mentre più in generale per ciò che riguarda gli investimenti, attraverso il Fondo previsto da uno dei disegni di legge di accompagnamento, si disarticolano le leggi di settore, si esautorano i soggetti istituzionali, e si conferisce al Ministro del bilancio un potere discrezionale di scelta, corredato da gravissime deroghe in materia di procedure di spesa e di garanzie per il territorio e per l'ambiente.

La manovra economica del Governo, nonostante la vasta riduzione delle spese di competenza e la riduzione del bilancio di cassa, non è caratterizzata da tagli in settori essenziali, come è accaduto invece nel passato. Anzi, in qualche caso, come accade per la restituzione parziale del *fiscal drag* ai lavoratori dipendenti, imposta da una grande lotta sociale, vi sono determinate concessioni. Ma è una manovra che lascia immutati tutti gli squilibri, tutte le ingiustizie, tutte le distorsioni strutturali che esistono, e che sarebbe necessario invece correggere, o almeno cominciare a correggere. E, di conseguenza, si mantiene e si accresce la stretta in settori vitali.

8) *Le entrate proposte dal Governo.*

Questa operazione del Governo, così come essa è stata presentata al Parlamento, prima delle correzioni indotte dalle opposizioni, che esamineremo in seguito, può essere considerata più nel dettaglio, almeno per alcune questioni fondamentali che richiedono qualche chiarimento.

Per quel che riguarda le entrate fiscali, la manovra governativa appare caratterizzata, oltrechè per la restituzione del *fiscal drag* indicata in precedenza (2.600 miliardi di minor gettito per lo Stato) da una maggiorazione di imposte, tasse esistenti o una aggiunta di nuove imposte e tasse, per una entità globale superiore agli 11.000 miliardi, comprendendovi una cosiddetta tassa ecologica, e non tenendo conto, in questa sede, delle maggiorazioni di imposte e tasse decise dal Governo dopo la presentazione delle sue proposte al Parlamento (delle quali parleremo in un paragrafo successivo). Una parte di questa maggiorazione delle imposte e tasse è destinata al finanziamento delle autonomie locali, in corrispettivo di una riduzione dei trasferimenti dallo Stato ad esse.

Siamo cioè in presenza di una somma disordinata di misure tampone, non legata ad una strategia di bilancio, e che può anche peggiorare la distribuzione degli oneri e delle risorse. Le imposte il cui gettito risulta attribuito alle autonomie locali sono in realtà decise in modo centralistico, e si limitano a sostituire per le stesse autonomie una entrata certa con una entrata incerta. Tutto ciò ha poco a che fare con l'autonomia impositiva che si richiede per le autonomie locali, mantiene la stretta sulle risorse a loro disposizione, non realizza un reale decentramento di poteri e di spesa, e può indurre le amministrazioni locali a continuare nella politica dell'indebitamento sommerso.

Più interessanti sono le misure progettate dal Ministero delle finanze, e che non entreranno in vigore nel 1990: in particolare la proposta di imposta unica sulla casa, e l'abolizione del modulo 740 per i redditi dei lavoratori dipendenti (i datori di lavoro provvederanno alla denuncia delle trattenute).

9) *Due provvedimenti discutibili.*

Due provvedimenti di accompagnamento configurano in modo particolare aspetti gravi e preoccupanti della politica del Governo: si tratta dei due disegni di legge rispettivamente su interventi per obiettivi prioritari di sviluppo economico, e in materia di edilizia residenziale, acquedotti, viabilità ordinaria.

Il primo dei due provvedimenti viene presentato come diretto a coordinare i programmi di investimento, a selezionare le priorità, a sveltire i tempi della spesa e della realizzazione delle opere (sempre più lenti, come è noto). Ma il contenuto del provvedimento ha poco a che fare con questi scopi. In realtà esso affida al Ministro del bilancio il potere di riportare nel proprio ambito decisioni di investimento (e relativa gestione) presenti nei vari settori del bilancio pubblico, con grandi margini di discrezionalità, esautorando i titolari di quella spesa, ai quali al più si consente l'espressione di un parere, e adottando procedure che, svuotando i controlli sugli appalti, fanno venir meno ogni trasparenza, e aggirano norme legislative che sono state poste a garanzia del territorio e dell'ambiente.

Il secondo provvedimento ricicla fondi esistenti, e in particolare provenienti dalle trattenute *ex Gescal*, per un programma straordinario di abitazioni da realizzare con procedure nuove e urgenti. In realtà si sottraggono alla loro naturale destinazione i gettiti delle trattenute *ex Gescal*, unico finanziamento per la casa, e si adottano misure che offuscano la trasparenza e fanno venir meno garanzie urbanistiche e ambientali.

Converrà rilevare, a questo punto, che la filosofia che emerge dalla manovra economica del Governo sotto questo riguardo risponde a due problemi reali: coordinamento degli investimenti, programmi e progetti integrati, accelerazione della spesa. Ma lo fa in modo sbagliato e spesso grave e inaccettabile. Non si discutono dunque gli obiettivi dichiarati, ma i modi e le condizioni scelti per la loro realizzazione.

Da tempo i comunisti reclamano una nuova funzione del Ministero del bilancio, che non può davvero limitarsi ad atti formali e a gestire le limitate risorse del FIO. Ma questo coordinamento, secondo le proposte che avanziamo da tempo, non richiede davvero che si scardinino le leggi poliennali, che si sostituisca una vera programmazione con una larga discrezionalità amministrativa, che si svuotino le competenze dei titolari della spesa, a partire dalle autonomie locali. Una cosa è un coordinamento che accentui una programmazione globale, correttamente finalizzata, altra cosa è lo scardinamento di poteri e competenze, e la pratica soppressione della programmazione.

Le procedure dirette ad accelerare la spesa alle quali fa riferimento la proposta del Governo non sono affatto nuove. Da qualche anno sono state proposte e riproposte, e in qualche caso attuate: dagli interventi straordinari per il terremoto, ad altre misure straordinarie, sino al contrastato decreto per le opere relative ai campionati del mondo di calcio. Si deve sottolineare

che queste procedure, mentre si sono confermate perniciose per la trasparenza, per il contenimento dei costi, per le garanzie di ordine urbanistico e ambientale, non hanno in generale ottenuto alcuna accelerazione dei tempi. Anzi, in alcuni casi l'intervento straordinario ha allungato i tempi, e ha complicato l'avvio delle opere. E ciò vale non solo per leggi di spesa che ormai hanno costretto il Parlamento a insediare Commissioni di inchiesta, e hanno interessato la Magistratura, ma anche per l'ultimo decreto sulle opere per il campionato del mondo di calcio (altra cosa è il provvedimento per gli stadi, costruiti o rammodernati in genere con celerità, ma a prezzo di enormi sovracosti, che a volte hanno duplicato o triplicato la previsione iniziale). Se, ad esempio, la costruzione delle linee metropolitane di Torino e di Milano, comprese nel decreto in questione, avesse seguito la procedura ordinaria, probabilmente a questo punto si sarebbero almeno iniziati i lavori, mentre le complicazioni connesse al decreto hanno condotto addirittura al rinvio delle opere.

Ogni ragionamento sui temi della spesa in opere pubbliche deve tener conto, prima di tutto, delle ragioni della lentezza con la quale quella spesa fluisce. E queste ragioni vanno ricondotte alla mancanza di alcune precondizioni (ad esempio la legge sul regime dei suoli e degli espropri); a procedure vecchie e farraginose, che possono essere utilmente semplificate e velocizzate senza far venire meno le garanzie di trasparenza ormai richieste anche dalla Comunità europee, e le garanzie urbanistiche e territoriali, o svuotando le autonomie locali; alla obsolescenza e ai limiti gravissimi della pubblica amministrazione, che rimane un soggetto comunque necessario per le opere pubbliche; dal perverso intreccio tra politica, gestione amministrativa e affari, che blocca per periodi anche lunghissimi opere importanti solo perchè non si sono raggiunti determinati equilibri politici. Proporsi di accelerare le opere pubbliche senza tener conto di questi fattori, e senza neppure prendere in esame le proposte anche legislative presentate dai comunisti, vuol dire imboccare strade poco chiare, che alla fine non conducono a raggiungere i risultati che si dichiarano, ma producono ben altre conseguenze.

L'accelerazione e una organica programmazione delle opere pubbliche non sopportano scorciatoie e improvvisazioni, tanto meno quando quelle scorciatoie servono scopi assai meno confessabili. Occorre invece partire proprio dallo scioglimento dei nodi che abbiamo indicato. Occorre costruire quei presupposti legislativi che mancano; riformare le procedure, come abbiamo proposto più volte anche con testi legislativi che giacciono da tempo in archivio, unendo celerità e trasparenza, efficacia e rispetto dei soggetti istituzionali e delle garanzie urbanistiche, territoriali e ambientali; riformare la pubblica amministrazione e dotarla dei mezzi necessari per esercitare la sua funzione; separare la politica dalla gestione, tagliando un nodo perverso che soffoca il Paese.

A questo riguardo si possono aggiungere due esemplificazioni significative. Certamente la riforma della pubblica amministrazione richiede tempi non brevi, anche se questi tempi divengono eterni se si tarda nell'avviare la riforma stessa. Si pone, dunque, il problema di soluzioni transitorie e integrative. Ma esse non possono trovarsi nella generalizzazione delle concessioni, le quali comunque, per non essere un raggio o una truffa debbono pur avere una amministrazione concedente che possa fare almeno il progetto di massima e controllare il progetto esecutivo; piuttosto si tratta di

consentire alla pubblica amministrazione di rafforzare la propria capacità di progettazione ricorrendo al mercato, ed evitando che società di ingegneria e di ricerca lavorino per il concessionario invece di rispondere al concedente.

Così, lo sportello unico, per evitare una dispersione ed un inutile allungamento dei tempi, è una soluzione da perseguire, e, non a caso esso è stato proposto dai parlamentari comunisti in un disegno di legge presente da anni in Senato. La conferenza dei servizi, da noi proposta per la prima volta, può essere una forma di sportello unico. Ma se la si definisce in modo che con il solo parere del sindaco di un Comune partecipante alla conferenza si possono adottare progetti che modifichino i piani urbanistici di quella città, allora si creano solo le condizioni perchè con un colpo di mano si calpesti la volontà del consiglio comunale.

Insomma, l'esperienza europea ci dice che celerità e trasparenza, efficacia e rispetto delle garanzie non sono affatto termini inconciliabili in un Paese moderno e civile, e non ci si può fare scudo della necessità di accelerare le opere pubbliche e di coordinarle per costruire sistemi di potere e violare gli ordinamenti costituzionali.

9) *Pensioni, trasporti, sanità nella manovra del Governo.*

Sul modo nel quale le operazioni predisposte dal governo con le proposte di bilancio, legge finanziaria, e leggi di accompagnamento fanno marciare problemi vitali per il Paese si possono fare qui tre esempi significativi, rimandando per il resto al confronto in Aula e alle proposte di emendamento.

La questione della sanità ha un grande rilievo, sia sotto il profilo di un servizio vitale per i cittadini sia sotto il profilo dell'incidenza finanziaria che quel servizio ha sui conti pubblici. È noto (e anche in questa occasione avanderemo, discutendo la relativa legge di accompagnamento, le nostre proposte) che il vero problema che si pone in questo campo è quello del risanamento: di un risanamento che riduca sprechi e costi abnormi, aumenti la produttività del servizio, migliori la sua offerta ai cittadini senza ulteriori gravami finanziari. Ma il Governo segue una strada opposta. Dopo avere tentato di imporre la manovra dei *ticket*, miseramente naufragata per l'insorgere di una giusta protesta nazionale, quest'anno viene proposta al Parlamento una posta di bilancio del tutto sottostimata: 61.000 miliardi, in luogo dei 69.000 miliardi reali, indicati dalle stesse fonti ministeriali. La conseguenza di questa sottostima, ormai resa evidente dalla denuncia della stessa Commissione sanità del Senato, è che implicitamente si impongono alle Regioni nuovi tagli nei servizi, e assai pesanti. Invece di partire dalle misure di risanamento per contenere la spesa e migliorare i servizi, ci si affida ancora una volta a tagli indiscriminati che non hanno nulla a che fare con il risanamento.

Un secondo esempio è quello del trasporto pubblico. Non c'è cittadino che non veda come questa sia ormai una grande priorità nazionale. La congestione e l'inquinamento delle aree urbane, soprattutto delle maggiori, hanno raggiunto ormai soglie intollerabili, oltre le quali vi è la paralisi e una diffusione su larga scala di gravi malattie. Ebbene, da due anni le risorse per il potenziamento del trasporto pubblico sono tenute al minimo storico, in dimensioni ridicole rispetto alla entità del problema. Con queste risorse non

si riuscirà neppure a rinnovare quella parte del parco di materiale rotabile che viene dismessa dal servizio per obsolescenza, e si costruiranno in alcuni anni alcuni chilometri di metropolitana (l'Italia ha settanta chilometri di metropolitana in tutto, contro i 400 chilometri della sola Parigi). Ma è significativo che si rifiutino al trasporto pubblico urbano anche quei 500 miliardi in più che consentirebbero di avviare alcuni investimenti significativi, e che poi la maggioranza, nella Commissione bilancio, abbia rifiutato di ridurre le spese della Difesa di 800 miliardi che si possono risparmiare per attività e iniziative non più adeguate al nuovo scenario internazionale e al nuovo modello di difesa; o abbia rifiutato di ridurre di 413 miliardi (il 2 per cento) le spese per beni e servizi dei ministeri, dense di sprechi e costi aggiuntivi. Sulle ragioni di compatibilità finanziaria prevale una scelta politica, che difende nella sostanza l'attuale assurdo sistema dei trasporti.

Il terzo esempio riguarda le pensioni. Non solo il Governo, nella sua proposta di legge finanziaria (poi modificata parzialmente, come vedremo, in Commissione bilancio) ha ridotto al minimo l'impegno per una riduzione delle gravi sperequazioni esistenti in questo campo, ma si rifiuta di realizzare una operazione di riordino contabile che ha un significato politico rilevante, ma non altera nella sostanza il quadro finanziario complessivo. Infatti, come è noto, insistono contabilmente sul bilancio dell'INPS spese relative in realtà alla assistenza, che nulla hanno a che fare con le pensioni, per 4.225 miliardi di lire. A questa esigenza si dovrà comunque sopperire con una anticipazione di cassa, ma far gravare sull'INPS questa posta non di sua competenza è un modo per dilatare artificialmente un disavanzo nel *budget* pensionistico, e attribuirgli maggiori responsabilità nella crisi finanziaria dello Stato.

Questi tre esempi possono estendersi a molte altre questioni. Essi mostrano come sotto una manovra economica che ha l'apparenza del rigore e insieme di una realistica elasticità corre la vecchia politica, che nega esigenze prioritarie del Paese, e canalizza risorse ingenti verso scelte non prioritarie, sprechi, parassitismo.

11) *Privatizzazione, Stato, nuove regole.*

Sottende tutta la manovra economica del Governo una chiara scelta per una generalizzata privatizzazione, che va dalle banche ad attività industriali importanti, sino al patrimonio dello Stato; scelta che trova un momento preciso di concretizzazione nel disegno di legge di accompagnamento che riguarda la cessione di parti del patrimonio statale.

Deve essere chiaro, a questo riguardo, che la scelta che il Parlamento dovrà compiere non è tra i sostenitori di un arcaico statalismo burocratico e i fautori di una politica più duttile, che utilizza le risorse private e tende a ridurre la presenza statale e burocratica a vantaggio della efficienza. La posizione dei comunisti, da molti anni, non è affatto quella della difesa di una generalizzata presenza dello Stato, di una riconduzione di ogni attività ad un potere burocratico. Al contrario, noi riteniamo che lo Stato debba ritrarsi da molte attività, riconoscere la funzione del mercato, trovare nuove forme di presenza pubblica più snella e incisiva, utilizzare le risorse private, separare la politica e la gestione, e che tutto questo serva a realizzare una effettiva programmazione, che non può essere, senza gravissimi danni, identificata con una pesante burocratizzazione. In realtà sino ad oggi vi sono state una

diffusa presenza statale, indotta anche dai pesi morti che di volta in volta grandi gruppi privati hanno accollato alla iniziativa pubblica, una forte burocratizzazione, e una programmazione vicina allo zero.

Ma ciò che oggi il Governo sembra proporre al Parlamento non è affatto il passaggio a questa nuova più moderna concezione dello Stato. Piuttosto esso, mentre mantiene il torbido intreccio tra politica, amministrazione e affari, e stenta persino a realizzare le direttive CEE che impongono di liberare i ministeri di ogni attività di gestione e di ricondurli alla programmazione e al controllo, è intenzionato a trasmettere ai privati attività cospicue risanate o sviluppate a spese del contribuente, e a cedere ai privati a condizioni di assoluto favore parti del patrimonio pubblico mentre, d'altra parte, continua ad accollarsi attività che i privati non hanno più convenienza a gestire, e vuole dismettere garanzie di diritti costituzionali dei cittadini in materia, ad esempio, di salute e di mobilità.

Sotto questo profilo va esaminata la questione del patrimonio pubblico, ingente, e della sua cessione ai privati. Da parte nostra non vi è nessuna pregiudiziale contro l'utilizzazione di questo patrimonio, a volte del tutto sterilizzato, con il concorso del capitale privato. In questo senso è possibile pensare ad alcune limitate cessioni, a prezzi adeguati, e quando la cessione non intacca le prorogative di governo del territorio; o a concessioni mirate a realizzare determinati miglioramenti delle infrastrutture e dell'assetto del territorio, e che rechino un contributo alle finanze statali, diretto o indiretto. Proposte in tal senso, ad esempio per il patrimonio ferroviario, assai cospicuo, sono state formulate per la prima volta proprio dai comunisti.

Ma, mentre è del tutto irrealistico che si possano compiere a prezzi adeguati alienazioni di patrimonio pubblico per decine di migliaia di miliardi (non si troverebbe sul mercato l'offerta corrispondente), il rischio presente negli orientamenti del Governo è che attraverso la vendita di parti limitate del patrimonio, magari a prezzi non equi, e l'uso di concessioni generalizzate prive delle necessarie garanzie, grandi gruppi privati si impadroniscano non solo di vaste risorse pubbliche ma di posizioni di controllo sulla organizzazione del territorio, specialmente nelle grandi aree metropolitane, completando quello svuotamento dei pubblici poteri che è già avviato con il depauperamento delle risorse delle autonomie locali e con il loro esproprio attraverso le misure straordinarie di spesa delle quali abbiamo parlato.

La questione va dunque posta e discussa nei suoi veri termini e nella sua vera luce, e non già agitando con retorica le bandiere, ormai per la verità assai logore, di esperienze di liberalizzazione selvaggia di altri Paesi, o deformando i termini della opposizione e delle proposte positive dei comunisti.

12) *La contromanovra dell'opposizione.*

La manovra alternativa che i senatori comunisti propongono è sintetizzata nelle cifre che indicherò successivamente. Da esse si desume che l'insieme degli emendamenti e delle proposte avanzate nel dibattito della Commissione bilancio del Senato è del tutto coerente con l'impostazione che alla intera questione è stata data, con riferimento ai parametri fondamentali, dal Governo-ombra.

Abbiamo già largamente chiarito che il risanamento del bilancio è per la Sinistra un vincolo, che è interesse del Paese e dei lavoratori assumere e

perseguire con grande coerenza; e che contestuale al risanamento sono per noi una redistribuzione degli oneri e una riallocazione delle risorse che sostengano la riforma e il rilancio dell'intervento pubblico e la riqualificazione dello sviluppo del Paese. È questa una operazione globale che nel 1990 può essere solo avviata e impostata, e che dovrebbe proseguire linearmente negli anni successivi.

La stabilizzazione del rapporto debito pubblico-prodotto interno lordo, che oggi è l'indice significativo della grave crisi finanziaria, può essere avviata con una riduzione del bilancio di competenza e una contrazione del fabbisogno di cassa più accentuate di quelle che il Governo ha definito. Il risanamento va perseguito da un lato con una riforma fiscale che consenta di allargare la base imponibile, guadagnando in equità e adeguando nello stesso tempo la pressione tributaria effettiva ai livelli europei; dall'altro contenendo la crescita della spesa non oltre quella del PIL e riqualificandone la composizione nelle direzioni necessarie per rispondere alle domande sociali e alle necessità di sviluppo del Paese.

Partendo da questa premessa, abbiamo proposto di ridurre il fabbisogno a 125.000 miliardi. La contrazione del fabbisogno, secondo questa scelta, è pari a 20.500 miliardi, che risultano da un aumento delle entrate pari a quello di competenza (12.500 miliardi) e da una riduzione di spese effettive (8.000 miliardi). Partendo da un fabbisogno tendenziale, per il '90, previsto intorno ai 145.000 miliardi, la manovra proposta assicura il raggiungimento del saldo a 125.000 miliardi. La contrazione del fabbisogno equivale a circa l'1,6 per cento del PIL nel '90; è leggermente inferiore (1,4 per cento) nel '91 (19.000 miliardi), con un primo attivo del saldo primario. Nel '92 è sufficiente un aggiustamento più modesto (0,6 per cento, 9.100 miliardi) per conseguire a fine d'anno un rapporto debito-PIL pari, come nel '91, al 99 per cento (contro un rapporto tendenziale che è previsto del 108 per cento).

Per ottenere questo saldo abbiamo proposto nella Commissione bilancio, e proponiamo all'Aula una riduzione delle spese di bilancio pari a 5.700 miliardi unitamente ad una rivalutazione realistica della stima delle entrate a 2.000 miliardi. In Commissione bilancio, dopo che questa proposta è stata respinta, obbligatoriamente abbiamo attestato la nostra manovra al saldo di 130.000 miliardi proposto dal Governo e dalla maggioranza, e a questo disavanzo da finanziare abbiamo collegato tutta la nostra manovra, attraverso i successivi emendamenti. Riproponiamo in Aula la questione negli stessi termini.

13) *La riforma fiscale.*

Per ciò che riguarda le entrate, a parte il minor gettito previsto dalla restituzione del *fiscal drag*, che consideriamo un risultato della nostra azione degli anni scorsi e di una giusta lotta unitaria dei sindacati, la manovra che proponiamo si articola in una serie di provvedimenti che riguardano la riforma della imposizione diretta, la riforma della imposizione indiretta, la riforma del sistema contributivo, le imposte a cifra fissa, operazioni sulla Tesoreria per le USL e per le assicurazioni auto. Non abbiamo contemplato, invece, le maggiori entrate per tariffe postali che erano state proposte dal

Governo-ombra: in quella misura (700 miliardi) e in quella forma non è risolvibile un problema peraltro reale e che va risolto con altri mezzi; si tratta in pratica di un più graduale riallineamento delle tariffe per la spedizione di stampe e giornali, oggi ad un livello indecoroso (le tariffe di lettere e cartoline o pacchi sono adeguate), e della separazione tra i conti delle poste e una sovvenzione finalizzata che lo Stato può concedere per ridurre la tariffa di determinate operazioni, senza gravare sul bilancio proprio delle Poste. Abbiamo compensato questa minor entrata rispetto alle previsioni iniziali, in termini globali, con una riduzione ancora maggiore di spese nel settore postale, secondo criteri di razionalità.

Al di là della presentazione degli emendamenti, necessariamente frammentaria, queste misure vanno esaminate nella loro organizzazione unitaria, nel modo seguente.

Imposizione diretta. Esiste in Parlamento una proposta di riforma presentata dal Gruppo comunista e da quello della Sinistra indipendente. Essa punta a superare le iniquità evidenti dell'attuale sistema di prelievo, caratterizzato da un onere che grava in prevalenza sui lavoratori dipendenti e da una vasta erosione ed elusione fiscale. Rimoduliamo dunque le curve della imposizione diretta secondo criteri di equità, e compensiamo questa manovra con un allargamento della base imponibile, che deve risultare sia dalla tassazione delle rendite finanziarie sia dalla riduzione della massiccia area di evasione. Nella fase di transizione del '90 si prevedono maggiori entrate per 4.900 miliardi derivanti dalle modalità temporali dei versamenti per l'imposta sui redditi; l'incremento, che vale per un solo anno, è più che compensato dalla entrata a regime delle altre misure previste. Nel '90 si dovrebbero avere inoltre 1.250 miliardi di risparmio sugli interessi derivanti ancora dalla perequazione (risparmio strutturale e permanente), partita che va conteggiata a riduzione delle spere correnti. A partire dal '91 prevediamo non meno di 7.000 miliardi di maggiori entrate, dovute per almeno 2.000 miliardi alla revisione della imposta sui fabbricati e per 5.000 miliardi alle altre misure, a partire da quelle rivolte a ridurre la elusione fiscale.

Imposte indirette. La principale ed essenziale proposta nostra di riforma in questo campo è costituita dalla profonda revisione dell'attuale struttura della tassazione sugli olii combustibili, a fini ecologici e di stimolo al risparmio energetico, nonché di semplificazione e razionalizzazione di tale prelievo. È stato già presentata in Senato la proposta di legge dei senatori comunisti e della Sinistra indipendente che traduce in termini legislativi questo disegno.

I contenuti di queste proposte disincentivano sistematicamente il consumo dei prodotti più inquinanti e incentivano l'uso dei prodotti meno inquinanti (benzina verde, precisandone le caratteristiche merceologiche; benzina con biometanolo; GPL; metano, olio combustibile a basso tenore di zolfo, ecc.) sollecitando forme di risparmio energetico. La manovra - sottolineamo - deve essere a costi neutrali per gli autotrasportatori, in ragione di detrazioni IVA e dell'eliminazione dei superbolli per auto *diesel* e GPL. Nello stesso tempo prevediamo la riduzione dell'aliquota normale dell'IVA dal 19 al 16 per cento, per avvicinarla a quella prevalente negli altri Paesi europei, e anche nel tentativo di annullare possibili effetti sui prezzi e di compensare i costi per le famiglie. La proposta, insieme a quella indicata

nel punto successivo, comporta una fiscalizzazione di due punti di oneri impropri a carico delle imprese manifatturiere. L'incremento reale del gettito è stimato in 4.300 miliardi.

Si deve qui rispondere alla obiezione che si può apporre legittimamente ad ogni tassazione ecologica. Intanto, o essa scoraggia effettivamente produzioni e consumi non ecologici, e dunque ha un effetto minimo nel gettito, oppure manca l'effetto disincentivante e produce gettito. Nella fattispecie, se si esamina la curva storica dei prezzi dei carburanti, che risale ora dopo aver subito negli anni una netta flessione, e si considera la scarsissima elasticità dei consumi in ragione di un sistema dei trasporti tutto imperniato sulla gomma, si deve concludere che la tassazione in sè stessa avrà scarsi effetti disincentivanti *globalmente* mentre sarà assai più incoraggiante nello stimolare il consumo di un carburante piuttosto che di un altro, come è nella articolazione della nostra proposta.

Ma il disegno che perseguiamo è connotato altresì da una fiscalizzazione marcata nel maggior prelievo. Infatti nell'insieme della manovra il gettito previsto, al netto degli effetti realmente incentivanti e delle manovre compensative, e al di là delle coperture formali, viene destinato al comparto dei trasporti; e, in ogni caso la manovra disincentivante può leggersi solo accanto all'impulso che, con gli incrementi di stanziamenti previsti e con altri strumenti noi proponiamo si dia al trasporto pubblico. L'operazione deve essere vista e considerata nel suo insieme. Non vi è infatti alcuna possibilità di disincentivare seriamente il trasporto su gomma e il dilagare della motorizzazione privata, che sono alla base di drammatici processi di congestione e inquinamento senza la costruzione di solide alternative di trasporto pubblico. La penalizzazione fiscale di determinati tipi di trasporto deve dunque procedere in parallelo con la promozione del trasporto alternativo, che resta l'obbiettivo di fondo anche con riguardo all'inquinamento.

Regime contributivo. La riforma che proponiamo sopprime in via definitiva i contributi sanitari a carico delle imprese e dei lavoratori, sostituendoli con una imposta sul valore aggiunto di impresa. Ci proponiamo così di modificare e ridurre la struttura del costo di lavoro, di rendere più trasparente la busta paga, di sorreggere le esportazioni. Nella nostra proposta il saldo finanziario delle due operazioni è eguale a zero.

Imposte a cifra fissa. Riteniamo necessario un aumento delle imposte a cifra fissa per allinearle alla dinamica dei prezzi. L'aumento proposto è nettamente inferiore a quello indicato dal Governo.

Sanità. È nostro parere che si possano recuperare 200 miliardi dal maggior contributo delle assicurazioni auto e 1.500 miliardi riportando al centro giacenze presenti presso la tesoreria delle USI. Ma dell'intervento operato in questo settore ci occuperemo in seguito, con una proposta articolata, alla quale già ci siamo riferiti nel corso di questa relazione.

Si deve infine sottolineare il rapporto che vi è tra una struttura più equa e realistica della impostazione fiscale e l'eliminazione della evasione e della elusione. Senza quella correzione strutturale sarà più difficile ottenere risultati seri nella riduzione della evasione. Infatti è impossibile negare che il gettito fiscale paragonato al nostro prodotto nazionale lordo è inferiore di

due o tre punti a quello di altri Paesi europei, e che, tuttavia la pressione fiscale teorica non è inferiore a quella di altri Paesi. Non è possibile dunque colmare quel divario nel gettito fiscale rispetto ad altri Paesi europei aumentando la pressione fiscale teorica, nella sua attuale struttura, perchè ciò significa solo premiare le vastissime aree di evasione e di elusione, e punire severamente i contribuenti che fanno interamente il dovere, e comunque aumentare la pressione fiscale su quelle aree di reddito che oggi sono già severamente tassate. È necessario dunque fare emergere ciò che è sommerso, non solo attraverso la lotta alla evasione e alla elusione, ma con una imposizione fiscale più realistica; e, parallelamente, alleggerire la pressione fiscale reale su quei ceti e su quelle aree che oggi sopportano nel modo più pesante il prelievo tributario. La restituzione parziale del *fiscal drag* è stato un primo piccolo passo nella giusta direzione, anche se ci sono volute grandi lotte per farlo; ma la modifica della struttura dell'IRPEF, la rimodulazione della tassazione, la tassazione delle rendite finanziarie e una razionale e finalmente completa imposizione sugli immobili (dove oggi vi è una disordinata e molteplice imposizione fiscale e nello stesso tempo una vasta area di evasione totale) sono, insieme con una reale autonomia impositiva dei Comuni, gli altri passi da compiere.

14) *Riduzione del saldo.*

Partendo dalla impostazione generale che abbiamo tracciato e dalle proposte analitiche sulle entrate che abbiamo ora esposte, i senatori comunisti, attraverso i loro emendamenti presentati nella Commissione bilancio, hanno proposto in modo dettagliato e articolato una manovra economica che, insieme, si ancora ad un saldo del fabbisogno finanziario sufficiente ad avviare il rientro dal disavanzo, e delinea una nuova distribuzione degli oneri e della spesa. L'arco degli emendamenti e delle tabelle di riferimento concordate tra i senatori comunisti e i senatori della sinistra indipendente, che il senatore Cavazzuti illustrerà e presenterà nel corso del dibattito, indicano i dettagli di questa operazione, delle proposte, e insieme la correlazione che vi è tra di essa e i dati macrofinanziari proposti dal Governo-ombra. C'è solo da ribadire come, respinti gli emendamenti comunisti al bilancio (5789 miliardi), che, con una stima più realistica delle entrate (2000 miliardi), avrebbero consentito di ridurre il saldo netto da finanziare a 125.000 miliardi, il sistema dei nostri emendamenti si correla obbligatoriamente al saldo fissato dalla maggioranza in 130.000 miliardi.

15) *Le riduzioni di spesa.*

Assai significative sono le proposte di riduzione della spesa presentate dai senatori comunisti, perchè consentono di affrontare temi cruciali della vita del Paese e per la condizione dei lavoratori, e di realizzare primi nuovi orientamenti alternativi della spesa. Le riduzioni da noi proposte in alcuni casi sono azzeramenti di poste di bilancio che corrispondono ad una spesa inutile o parassitaria, o a spese non più convenienti e razionali; in altri casi sono spostamenti in avanti nel tempo di spese che non sarebbe possibile realizzare nel periodo indicato, o per mancanza di strumenti legislativi, o per

insufficiente capacità di spesa dei soggetti titolari, o per ragioni di altra natura.

Prima di tutto chiediamo di ripulire il bilancio dai residui di stanziamento che erano già stati tagliati con la legge n. 155 del 1989 e che il Governo ha reimmesso in bilancio senza giustificazione, contravvenendo alla decisione che era stata presa di rimettere in bilancio, in modo selettivo, solo quegli stanziamenti per i quali fosse individuata una giustificazione operativa. Questa massa di residui, pari a 2610 miliardi, difficile da tramutare in spesa e di dubbia utilità nelle destinazioni, carica il bilancio di un potenziale di spesa incerta, e impedisce che ci si orienti verso quelle scelte che sono più utili e razionali.

Tre voci di spesa che chiediamo di eliminare riguardano poste in bilancio relative ai Ministeri, per complessivi 2.386 miliardi, incremento discrezionale dell'adeguamento del fabbisogno delle amministrazioni statali (1.638 miliardi), spese per beni e servizi (413 miliardi, pari al 2 per cento del totale), spese discrezionali (335 miliardi). È sufficiente scorrere l'elenco dei capitoli di bilancio relativi per rendersi conto degli sprechi e dei parassitismi che si annidano in queste voci. È d'altra parte, al di là degli sprechi manifesti, non si può chiedere al Paese di accettare sacrifici e limitazioni allo scopo di evitare la catastrofe finanziaria dello Stato, e rifiutarsi di operare seriamente per una riduzione di questi capitoli di spesa: tenendo conto che la nostra proposta è assai parziale. Del resto la discussione nella Commissione bilancio ha mostrato chiaramente l'imbarazzo della maggioranza e del Governo nel contestare le nostre proposte, tanto che del nostro emendamento sui residui di stanziamento è stata chiesta dal Governo una «bocciatura tecnica», con la riserva di riesaminare il problema in Aula.

Particolare attenzione meritano le riduzioni che noi abbiamo proposto nel bilancio della Difesa. In questo bilancio vi è un complesso di spese assai cospicue, che oscilla ormai intorno ai 24.000 miliardi annui, e la cui massima parte va alla specifica funzione difesa, mentre la minor parte va all'ordine pubblico, nelle sue varie forme: un complesso di spese che negli ultimi anni è stato in rapida crescita.

Il Governo aveva già operato quest'anno una riduzione di circa 500 miliardi: i senatori comunisti propongono una ulteriore riduzione per 812 miliardi. Vorrei porre in grande evidenza che le nostre proposte non nascono da una pregiudiziale ideologica, ma da una concreta aderenza ai problemi reali. Non vi è dubbio, infatti, che in linea generale la sinistra preferisca ridurre le spese militari e incrementare invece spese che hanno altre destinazioni, sociali e di sviluppo. Ma, al di là di questo orientamento di principio, i senatori comunisti propongono una riduzione delle spese militari che è del tutto funzionale con il nuovo scenario mondiale, caratterizzato dagli accordi per il disarmo, e con il passaggio generalmente auspicato ad un nuovo modello di difesa. La maggioranza si è opposta a queste proposte rifugiandosi nel segreto militare o in una delega totale alle autorità militari: ma, nell'esaminare i capitoli di questo bilancio della Difesa balzano agli occhi postazioni che sono relative ad una superata corsa agli armamenti missilistici e a nuovi sistemi d'arma, o che sembrano mantenere finanziamenti per impegni internazionali ormai caduti (per esempio quelli relativi alla base missilistica di Comiso). Per ciò che ci riguarda, intendiamo mantenere alla Difesa le risorse che sono funzionali alla sua funzione nei

termini realistici della situazione attuale, e usare una parte di esse per la conversione della industria bellica e per la riforma delle forze armate.

La riduzione di 350 miliardi nel finanziamento dell'AIMA prende atto di una situazione nella quale i problemi della agricoltura sono mutati; emergono le necessità relative allo sviluppo di un moderno settore agroalimentare, verso il quale spostiamo risorse, e vengono meno le necessità di spese assistenziali e di sostegno.

Riduciamo fortemente, per 800 miliardi, la spesa nel settore postale, operando in due ambiti - la meccanizzazione postale e la costruzione di nuovi edifici - nei quali le stesse indagini parlamentari hanno accertato una sovrabbondanza di risorse, una scarsa razionalità, e fenomeni di spreco.

Intendiamo operare in questo campo una forte riqualificazione, in correlazione alla riforma dell'Azienda postale e del Ministero, e dunque consideriamo il 1990 un anno di riflessione e di mutamento, durante il quale si può dar corso agli impegni concreti già assunti.

Il Governo aveva proposto un cospicuo sostegno, con un limite di impegno pari a 950 miliardi annui, alle partecipazioni statali, fornendo ad esse in totale circa 10.000 miliardi. Lo sviluppo e il ruolo qualificato delle partecipazioni statali rimane per noi un cardine di una seria politica economica. Ma chiediamo un ridimensionamento degli impegni (150 miliardi nel 1990 sul limite d'impegno previsto) e insieme una loro qualificazione in direzione del Mezzogiorno e di determinati settori strategici (come si è detto prima, ad esempio, il settore agroalimentare).

Riduciamo infine una posta abbastanza assurda, per l'adeguamento del regime fiscale delle banane, e altre voci minori, che sono elencate nelle nostre tabelle.

Nell'insieme, queste operazioni, come si è accennato, liberano per nuove spese 9.500 miliardi.

16) *Nuove spese, politiche attive.*

Utilizziamo le somme che abbiamo recuperato in alcune direzioni essenziali, nell'intento di avviare una riqualificazione dell'impegno pubblico. Non esaminerò qui tutte le proposte, che si potranno desumere dalle tabelle citate, e mi limiterò ad un ragionamento su alcune questioni essenziali, che riguardano lo Stato sociale, i diritti dei cittadini, la riqualificazione dell'apparato produttivo, lo sviluppo.

a) *pensioni.* Il Governo aveva dedicato al grave problema della perequazione delle pensioni, oggi segnate da assurdi e atroci squilibri, la cifra complessiva di 3500 miliardi in tre anni (500 nel primo anno). Questa scelta ha sollevato una ondata di legittime proteste nel Paese. I senatori comunisti hanno ritenuto possibile, indicandone la copertura nell'ambito del ricordato saldo del fabbisogno finanziario a 130.000 miliardi, portare la cifra triennale a 7200 miliardi, dei quali 1200 miliardi nel 1990. Abbiamo calcolato che questa sia la soglia minima per una operazione di perequazione che abbia un senso, dato che la stessa Ragioneria generale dello Stato ha stimato in 12.000 miliardi in tre anni la somma necessaria per una piena operazione perequativa. La nostra proposta è dunque davvero ciò che è assolutamente necessario fare per avviare una perequazione, nella direzione del risultato

che abbiamo ottenuto nella precedente legge finanziaria, strappando una rivalutazione dei minimi di pensione.

Il Governo ha finito per riconoscere che il suo stanziamento era davvero esiguo, e l'ha accresciuto, in Commissione bilancio, sino a 5500 miliardi. Consideriamo questo un buon risultato della lotta nostra e del sindacato, e un passo avanti; ma un passo insufficiente, e chiediamo al Senato di riflettere su questo punto nel corso della discussione in Aula, per giungere a conclusioni più adeguate.

Nello stesso tempo sollecitiamo il Governo a realizzare pienamente una operazione di razionalizzazione contabile, densa di significato. Oggi gravano sul bilancio dell'INPS 4225 miliardi di spese improprie, destinate all'assistenza, e che pertanto dovrebbero essere a carico dello Stato. A rigor di logica non si capisce perchè lo Stato debba rifiutarsi di far fronte a questo suo impegno, e porlo a carico dell'INPS mettendo a rosso il suo bilancio, e poi intervenire egualmente con una anticipazione di cassa. O meglio, la sola spiegazione di questo atteggiamento consiste nel voler dilatare artificialmente le difficoltà dell'INPS per avere alibi contro una seria riforma pensionistica.

Alla questione delle pensioni si associano su versanti diverse le questioni relative al salario minimo garantito, alla rivalutazione della indennità di disoccupazione, alla qualità della vita, al servizio anziani, agli asili nido e ai consultori per il Mezzogiorno. È un insieme di problemi che hanno una generale valenza nazionale, ma in realtà incidono soprattutto in una politica verso il Mezzogiorno.

L'insieme di queste proposte impegna le risorse disponibili per 7.130 miliardi nel triennio, dei quali 1.500 miliardi nel 1990. È uno sforzo assai limitato, poichè si deve rimanere nei limiti complessivi di bilancio che sono stati a lungo ricordati. Ma è un intervento significativo, se si tiene conto del fatto che alcune misure legislative essenziali per mobilitare queste somme si potranno avere, se ci si impegna, solo a partire dalla metà del 1990, e che in certi casi si tratta di istituire nuove poste in bilancio, suscettibili di sviluppo. Sono dunque scelte di quantità e scelte di qualità. Esse si rivolgono a categorie più deboli o più esposte (i giovani disoccupati nel Sud in cerca di prima occupazione, per il salario garantito, connesso all'avvio al lavoro, i disoccupati, i portatori di *handicap*, i servizi sociali indispensabili). Alcuni di questi interventi sono assolutamente necessari: basta pensare alla indennità di disoccupazione, per la quale l'Italia impegna tra i Paesi europei la percentuale più ridotta del proprio prodotto interno lordo, e che una legge precedente impone di rivalutare.

A questo intervento di carattere sociale, rivolto in buona parte verso il Sud, si collegano la proposta organica che noi avanziamo per le autonomie, e il ragionamento da fare sulla Sanità. Infatti i comuni sono essenziali erogatori di servizi per i cittadini su tutto il territorio nazionale, e il servizio sanitario nazionale, nel quale si dovrebbe concretare l'elementare diritto alla salute, è parte vitale dello Stato sociale.

Per i comuni la nostra proposta in aumento, per il 1990, è di 2.600 miliardi complessivi. Noi riportiamo in bilancio i trasferimenti che il Governo aveva soppresso o caricato sul possibile gettito di tasse e imposte, e forniamo alle autonomie locali il modo di operare in modo adeguato, secondo le esigenze che sono state rappresentate, nel 1990. È una scelta per

noi essenziale, sulla quale richiamo ancora l'attenzione del Governo, della maggioranza, e di tutti i cittadini, che, altrimenti, sopporterebbero direttamente le conseguenze di una nuova emarginazione delle autonomie.

Le proposte che noi avanziamo non contraddicono affatto l'ipotesi di una riforma che stabilisca l'autonomia impositiva delle autonomie locali. Ma questa autonomia, che non può essere sostituita dai rozzi espedienti del Governo, ha senso se sposta dal centro alla periferia, con un reale decentramento, adeguati flussi di entrate e di spese, proporzionali al ruolo che hanno le autonomie, e se definisce una vera e piena capacità di imposizione fiscale, munita dei poteri decisionali e discrezionali necessari. Non è autonomia impositiva trasformare i comuni in esattori per conto dello Stato. In questo senso il centro della discussione si sposta sulle leggi collegate, nelle quali troviamo, come abbiamo ricordato, taluni spunti interessanti, anche se inadeguati.

Ma sulle autonomie riversa i suoi effetti anche una scelta che noi proponiamo e alla quale diamo un assoluto rilievo: il potenziamento del trasporto pubblico, e in particolare del trasporto pubblico non inquinante. Per questo destiniamo al trasporto pubblico nelle città la somma aggiuntiva di 1.000 miliardi nel 1990, inserendolo in leggi che definiscano una seria programmazione e volumi crescenti di intervento in un arco poliennale; e assegnamo alle ferrovie, compreso il loro intervento così importante nelle aree urbane, ulteriori 3.000 miliardi di investimenti, con l'accensione di mutui che faranno carico al bilancio dello Stato a partire dal 1991 ma consentano di cominciare a spendere nel 1990. Ma sulla questione delle ferrovie, che ha una dimensione più ampia, torneremo tra poco. Concludiamo, invece, sui trasporti urbani, ricordando che senza uno sforzo massiccio le aree urbane, e soprattutto le maggiori, saranno colpite in modo sempre più frammentato da congestione e inquinamento, oltre ogni limite tollerabile; e che è assurdo che tutte le città italiane, messe insieme, non abbiano neppure un quarto dei chilometri di metropolitana che hanno Parigi, o Londra, o Mosca. Qui vi è un ritardo storico da colmare, un problema di prima grandezza. L'insieme delle nostre proposte costituisce solo un primo avvio, il segno di una versione di una tendenza nefasta affermatasi con le ultime leggi finanziarie.

La questione della sanità è assai grave e prioritaria. Noi non abbiamo tuttavia formalizzato in questa sede emendamenti in aumento, scegliendo la via di porre al Governo un problema pregiudiziale e di sviluppare un confronto di merito nella discussione su di una delle leggi collegate, quella che riguarda questo settore.

La questione che poniamo al Governo riguarda la stima del fabbisogno. Su questo fabbisogno si possono fare tutte le considerazioni che si vogliono, così come sul suo impetuoso aumento annuale; e da qui si può partire per politiche di risanamento. Ma non si possono mistificare le cifre di partenza, non si può calcolare il fabbisogno in 61.000 o 64.000 miliardi, quando esso, dalle stesse fonti ministeriali viene stimato in 69.000 miliardi. Dunque ciò che prima di tutto chiediamo è una operazione verità che riguardi il totale dal fabbisogno, e quindi le politiche dirette al risanamento. Ciò che non accettiamo è che, fallita l'assurda operazione dei *ticket* ospedalieri, con un trucco contabile, si riprenda la via dei tagli indiscriminati, e dunque, della riduzione dei servizi. Non si risana il bilancio dello Stato a spese della salute dei cittadini.

È persino ovvio che se una stima realistica dà risultati diversi da quelli presentati, occorrerà rifare tutti i conti tenendo conto di questo dato. Ma è appunto, una operazione preliminare alla quale non si può sfuggire.

Una volta accertata l'entità del problema, i senatori comunisti intendono fronteggiarlo, e hanno concrete e specifiche proposte per farlo, attraverso misure che non riducano i servizi, e invece li migliorino, qualificando però la spesa ed eliminando gli attuali enormi sprechi. Proponiamo dunque, in collegamento tra loro, una operazione verità e una operazione di risanamento e di sviluppo del servizio per i cittadini.

Il finanziamento delle azioni dirette a combattere la droga è da noi delineato con un aumento di stanziamento pari nel triennio a circa 500 miliardi di lire. Il Governo, con l'emendamento in Commissione bilancio, suscitato dalla nostra battaglia sulla nuova legge, ha parzialmente assorbito la nostra proposta, che mantiene comunque il suo significato. Se si vuole davvero arginare e ridurre questo enorme pericolo che grava sulla società e su tante vite umane, l'azione decisa e forte contro gli spacciatori deve essere correlata ad una vasta azione di recupero, mentre a ben poco servono, e sono anzi negativi, i bandi minacciosi contro i consumatori: questione sulla quale rinviemo alle proposte e ai ragionamenti che il nostro Gruppo ha svolto discutendo della legge specifica.

A questo punto inseriamo poi la nostra proposta per il supporto del volontariato, e che ha trovato positivo accoglimento in Commissione bilancio, per una felice convergenza con altri settori progressisti.

Dopo avere ricordato le nostre proposte di aumento, finalizzate ad obiettivi di qualità, e che saranno illustrate nel dettaglio nel dibattito in Aula, relative alla scuola (117 miliardi), ai beni culturali (300 miliardi), e ad altre voci, più frazionate, che assommano a un totale di 1.563 e avere posto l'accento nel ruolo discriminante della ricerca, vorremmo concludere questa parte della esposizione riferendoci alle misure relative allo sviluppo, alla sua qualificazione, e all'ambiente. Nella categoria di impegni per lo sviluppo noi collochiamo una serie di misure che sono quantitative, ma al tempo stesso qualitative. Intanto è in questo comparto che emerge la questione dei trasporti. Ad essa, come è noto, si riannodano una serie di questioni vitali: territorio, ambiente, costi aggiuntivi per l'economia, qualificazione della produzione, risparmio energetico, sicurezza. Tutte questioni rimosse o negate dalla politica del Governo, che ignora l'esigenza di un grande cambiamento del sistema dei trasporti, di un raddoppio della capacità di trasporto delle ferrovie, di un incremento del trasporto marittimo, di una trasformazione del trasporto urbano.

All'insieme di queste questioni diamo in questa sede una risposta necessariamente modesta, rispetto alle necessità, ma piena di significato. Con i 1.000 miliardi già indicati rovesciamo la tendenza per il trasporto urbano, che è stata finora nel senso di un suo ridimensionamento, e i 3.000 miliardi aggiuntivi che assegnamo alle ferrovie devono coprire la realizzazione di alcune opere essenziali che il Governo non ha finanziato. Dopo l'anno infausto del commissariamento dell'Ente FF.SS., che ha fatto seguire a una precedente gestione assai discutibile una politica di autoriduzione e di spreco, è venuto il momento di riprendere la via dello sviluppo realizzando rapidamente la riforma della legge n. 210 del 1985, al di là delle fughe in avanti sulle ipotesi di società per azioni, ma nell'ambito del modello di impresa. Questo è il senso non solo quantitativo ma qualitativo delle poste

che proponiamo di inserire in bilancio. Pari finalizzazione hanno le nostre proposte per la intermodalità e per l'economia marittima.

Riusciamo a proporre un impegno assai qualificato per l'agricoltura, alla quale ci siamo già riferiti in precedenza, sia per le riduzioni di spese superate, sia per la riqualificazione degli interventi, sia per i rilevanti nuovi impegni (1.400 miliardi nel triennio) volti a costituire un solido settore agroalimentare, in linea con le necessità moderne del Paese.

Nella direzione dello sviluppo va la proposta di assegnare al fondo di sviluppo delle regioni (*ex* articolo 9) la somma di 500 miliardi per il 1990, per consentire che si riprenda il cammino di un intervento proprio delle Regioni nella politica degli investimenti. Alle iniziative per lo sviluppo si possono associare le proposte in aumento che facciamo per la riconversione della industria bellica (80, 200, 300 miliardi nei tre anni) e per la piccola impresa, l'artigianato e il commercio. La vera questione, in questa vasta area, non è davvero quella di accrescere in assoluto i trasferimenti alle attività industriali, ma di qualificarle, selezionarle, ed evitare che si finanzia a fondo perduto e senza ritorni di interesse nazionale solo l'accumulazione dei grandi gruppi finanziari.

È evidente che diverse delle nostre proposte hanno una incidenza positiva sul Mezzogiorno, che è sempre più una priorità nazionale. Le misure sociali che abbiamo proposto si riflettono in larga misura sui giovani meridionali; alla stessa stregua dovrebbero agire a favore del Sud le qualificazioni che proponiamo per il rifinanziamento delle partecipazioni statali, e le misure per lo sviluppo dei trasporti ferroviari e marittimi. Ma, accanto a tutto questo proponiamo un intervento non di quantità ma di qualità, per finalizzare davvero l'intervento straordinario, integrarlo con l'intervento ordinario, e preparare un suo rientro all'interno di un maggior sforzo globale per il Sud. Insomma si tratta di far cessare gli interventi a pioggia, guidati da interessi particolari, spesso illeciti, e imboccare la strada del coordinamento della spesa pubblica nel Sud, della sua qualificazione, dei progetti integrati. In questo senso, e lo abbiamo già accennato, mentre non accettiamo i contenuti della legge collegata che riguarda gli interventi economici prioritari, per le ragioni dette, riteniamo che si debba salvare proprio il principio della riforma del bilancio, del coordinamento, dei progetti integrati, in particolare per il Mezzogiorno, per utilizzare le vaste risorse pubbliche disponibili.

Resta da ricordare, nel vasto arco delle nostre proposte in aumento, una operazione che riguarda insieme i giovani e il passaggio a un nuovo modello di difesa, adatto ai nuovi scenari. A questo scopo utilizziamo anche le consistenti riduzioni alla Difesa per stanziare fondi per la riduzione della ferma militare a sei mesi, e per l'accrescimento del soldo ai militari, globalmente più di 300 miliardi nel 1990 (la legge sulla riforma della leva non è stata ancora varata, e comunque potrà funzionare solo a partire dal secondo semestre dell'anno prossimo) e 1.249 miliardi nel triennio.

16) *L'ambiente.*

L'ambiente è nel nostro tempo una questione centrale e dirimente. Proprio per questo i senatori comunisti hanno evitato di considerarlo in modo settoriale, unilaterale e riduttivo. Esso non implica solo la determina-

zione di spese e di interventi che fanno capo al Ministero dell'ambiente, ma è piuttosto un parametro con il quale giudicare l'insieme delle scelte, il modello di sviluppo. Ed ecco, allora, che la politica dell'ambiente investe i trasporti, l'organizzazione delle città, la conversione dei processi produttivi, e pesa sull'insieme della manovra economica che proponiamo, come è emerso dalla stessa esposizione che abbiamo fatto.

Naturalmente vi è poi uno specifico. A questo proposito constatiamo la grande inefficienza del Ministero dell'ambiente nell'utilizzare le massicce risorse che sono state messe a sua disposizione nell'ultimo periodo, per il momento tramutate quasi tutte in residui passivi. Lo scopo principale che si deve perseguire nel comparto è pertanto quello di avviare i processi di spesa, di rendere effettivi gli stanziamenti rimasti per ora sulla carta; e di farlo evitando distorsioni e abusi dei quali vi sono già segnali allarmanti. Accanto a questo impegno vi è la necessità di garantire la continuità di alcune importanti leggi-quadro varate recentemente dal Parlamento - a cominciare da quella sulla difesa del suolo - inserendo nel bilancio segnali chiari al riguardo. È questo il significato delle proposte di spesa per l'ambiente che perciò ammontano a 450 miliardi, più 328 miliardi per le aree a rischio, e 80 miliardi per le industrie a rischio.

17) *Un problema essenziale: la qualità della spesa.*

È assai importante, ovviamente, ragionare sulla poste in bilancio, sulla redistribuzione delle risorse, e sulla loro finalizzazione, come abbiamo fatto fin qui. Ma occorre subito aggiungere che se il ragionamento finisse qui sarebbe assai incompleto. Per renderlo completo è necessario affrontare il tema della qualità della spesa.

Una larga parte della spesa pubblica è densa di sprechi, di extracosti, ed è caratterizzata da una produttività assai bassa. Le ragioni di questa cattiva qualità della spesa pubblica sono molteplici: la burocratizzazione dei processi, la complicazione delle procedure, l'estrema molteplicità dei soggetti in molti casi interessati ad una opera pubblica, l'inadeguatezza spesso drammatica della pubblica amministrazione, e l'intreccio perverso tra politica, amministrazione, gestione che produce una diffusa corruzione, ma è anche causa di intoppi e di contraddizioni assai serie. Tutto ciò ritarda le iniziative, eleva i costi indebitamente, riduce a livelli infimi la redditività degli investimenti. Quell'intreccio, peraltro, non è a senso unico, non è costituito soltanto, come si vuol fa credere, dal ricatto della mano pubblica e dalla sua inefficienza che imbriglierebbero l'iniziativa privata. È invece altrettanto il frutto di un intreccio biunivoco tra le grandi potenze private e la pubblica amministrazione, della pressione di grandi *lobbies* sulla cosa pubblica.

Ragionare, dunque su di una diversa e più razionale e produttiva allocazione della spesa pubblica e delle risorse complessive, non vuol dire soltanto cambiare le poste del bilancio, decidere nuovi e diversi flussi di spesa; e la riduzione del disavanzo non può essere limitata ad una riduzione degli accantonamenti, e degli stanziamenti. Una diversa qualità della spesa implicherebbe altresì l'eliminazione degli extracosti e degli sprechi, un elevamento forte della sua produttività, la eliminazione degli effetti perversi di una diffusa corruzione: un processo che, come abbiamo avuto modo di

dire, passa per la separazione della politica dalla gestione, e per una radicale riforma della pubblica amministrazione.

In questa luce si devono leggere le proposte che i comunisti avanzano per la legge finanziaria e per il bilancio. Mantenendo saldo il limite di un fabbisogno finanziario di 130.000 miliardi, per le ragioni generali che sono state abbondantemente chiarite, nel giro di un anno si possono dare sola una serie di segnali significativi di una manovra economica alternativa; in un triennio si può fare molto di più; ma, in ogni caso quella manovra alternativa dispiega tutti i suoi effetti solo se alla riorganizzazione delle entrate e delle spese si associa una nuova e diversa gestione della cosa pubblica, che esige scelte istituzionali e politiche. E è questo il senso profondo della nuova strategia economica che i senatori comunisti propongono.

18) *Il confronto nella Commissione bilancio: i problemi aperti.*

La lunga e complessa discussione che ha avuto luogo nella Commissione bilancio del Senato, e che sulla stampa ha avuto solo una eco pallida e distorta, ha reso evidenti, a nostro avviso alcuni interessanti elementi, e pone al dibattito in Aula precisi problemi.

Prima di tutto è stata accantonata del tutto, da parte di tutti, l'idea che il confronto avviato avvenga tra una opposizione spendereccia, che non tiene in conto i vincoli imposti dal disavanzo del conto pubblico, e una maggioranza austera, custode dell'equilibrio di bilancio. Vi è invece un vincolo generale, quello di un rientro da un disavanzo patologico, che tutti assumono, almeno formalmente, come un riferimento obbligatorio: anche se sui modi per rispettare questo vincolo vi sono, come abbiamo visto, opinioni spesso assai diverse.

È in questo quadro che si realizza il vero confronto che riguarda appunto la distribuzione degli oneri e la allocazione delle risorse. Qui sono in campo due filosofie diverse, che danno luogo a una contrapposizione di manovre alternative.

I senatori comunisti ritengono di avere dimostrato, nella discussione che si è svolta sin qui, che è possibile una serie di scelte tali da cambiare la distribuzione delle risorse e degli oneri entro un quadro finanziario prestabilito; si possono condividere o meno le soluzioni relative, non si può mettere in dubbio che sia in campo una tale proposta organica.

In questo quadro si è svolto un confronto abbastanza rigido, a posizioni contrapposte, spesso privo di dialogo reale, più rigido anche per la necessità della maggioranza di mantenere una sufficiente compattezza di fronte a spinte diverse esistenti nel suo seno.

E tuttavia, a parte l'accoglimento di alcuni emendamenti minori della opposizione, o l'accordo raggiunto su alcune soluzioni non molto rilevanti, nel dibattito sono emerse questioni sulle quali è possibile che in Aula si possa discutere senza che tutto sia preconstituito e il confronto parlamentare sia solo formale. Questi temi emergeranno dal dibattito e non è possibile né giusto farne un elenco completo, che sarebbe unilaterale e arbitrario.

Ma qualche esempio si può fare. Ad esempio si è constatato che sugli stanziamenti per le pensioni vi sono possibilità di ulteriori progressi, dopo l'emendamento del governo che ha elevato quegli stanziamenti a 5.500 miliardi nel triennio; si è anche constatato che vi sono proposte di riduzione

della spesa avanzate dalla opposizione, che settori della maggioranza ritengono interessanti. E così, crediamo di poter ritenere che sui temi delle autonomie, della spesa nel Sud, di talune questioni sociali sulle quali i sindacati hanno diritto di far sentire la loro voce, vi sia un dibattito relativamente aperto.

L'auspicio conclusivo da trarre, nel momento nel quale si avvia il dibattito in Aula, non è che da queste prime aperture nascano patteggiamenti, forme consociative che offuscano la chiarezza politica, e mancano persino di rispetto agli elettori e ai cittadini. La forza della democrazia moderna è nella alternativa, nel confronto netto e aperto, trasparente agli occhi del Paese. Ma si può invece auspicare che il dibattito non sia tra sordi; che esso si apra ai problemi reali del paese; che non sempre gli schieramenti prevalgano sui contenuti; che, insomma, il Parlamento non sia ridotto ad una stanza di registrazione, ma appaia davvero il supremo presidio democratico del Paese, una sede di rappresentazione e di soluzione dei problemi del Paese.

LIBERTINI, *relatore di minoranza*