

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

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

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE POLLICE)

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. - Ancora una volta si consuma il rito della «finanziaria» e ancora una volta dobbiamo denunciare come quello che dovrebbe essere l'atto più importante del Parlamento si risolve in una sorta di balletto danzato da pochi protagonisti (tutti della maggioranza) che di volta in volta si scambiano le parti.

Fuori da metafora, in tutta la prima fase di discussione, quella della commissione, abbiamo assistito (noi dell'opposizione) ad una sorta di discussione fra Ministri e Sottosegretari, fra costoro e la maggioranza nelle sue varie articolazioni e di tutti insieme con gli «esterni» che come al solito hanno interagito sulle decisioni finali.

L'opposizione è stata testimone quasi impotente delle trattative e degli scambi senza possibilità alcuna di modificare la manovra finanziaria.

Fra bilancio e legge finanziaria gli emendamenti dell'opposizione accolti dal Governo si possono contare sulle dita di una mano.

Inviti a presentare ordini del giorno, tanti!! Comprensione sulle proposte presentate, moltissima!!

Tutto destinato ad infrangersi sul muro delle compatibilità, dell'errata copertura, del mancato accantonamento.

Tesi naturalmente ribaltata quando si è trattato di accontentare gruppi, *lobbies*, eccetera.

Niente di nuovo quindi rispetto al passato: ecco perchè abbiamo parlato di «rito».

Quest'anno poi bisogna aggiungere che le cosiddette leggi di accompagnamento non solo sono aumentate: svuotando di fatto la legge finanziaria, ma sono state presentate in parte alla Camera ed in parte al Senato, con la conseguenza che almeno un ramo del Parlamento discuteva e sta discutendo senza aver chiara la complessità della manovra.

Di fronte a questo modo di comportarsi del Governo l'unica risposta credibile sarebbe quella di non accettare nè il «tavolo» del dibattito, nè la ritualità delle forme.

Il rispetto del Parlamento, però, impone alcuni sacrifici e fra questi quello del confronto anche se diseguale, mentre l'opportunità politica che ci viene data la utilizziamo per ampliare alcuni elementi che caratterizzano la nostra battaglia nel Paese e nel Parlamento.

Un primo blocco di considerazioni riguardano la manovra nel suo complesso.

Per il 1990 abbiamo la sensazione, se non la certezza, che le regole del gioco stanno cambiando in corso d'opera: non c'è più neanche l'ipocrisia degli anni scorsi quando ci veniva chiesto di approvare una legge finanziaria che avevano già deciso di cambiare.

*Illusioni e cifre camuffate.*

Per capirsi meglio, il disegno di legge del Governo dal 30 settembre ad oggi ha subito profonde modifiche, tanto è vero che nel comma 2

dell'articolo 1 quando si dice: «2. Per il bilancio programmatico degli anni 1991 e 1992, il limite massimo del saldo netto da finanziare è determinato, rispettivamente, in lire 113.700 miliardi ed in lire 91.000 miliardi e il livello massimo del ricorso al mercato è determinato, rispettivamente, in lire 218.643 miliardi ed in lire 182.506 miliardi», il Governo esprime una aspirazione e nello stesso tempo fa un'opera di camuffamento delle cifre. Tanto è vero che nell'emendamento proposto e votato il Governo è costretto a venire allo scoperto e dare cifre sostanzialmente diverse e quindi più «pesanti».

Infatti, nell'emendamento all'articolo 1 il comma 2 è stato sostituito così: «2. Per gli anni 1991 e 1992 il saldo netto da finanziare del bilancio pluriennale a legislazione vigente, tenuto conto degli effetti della presente legge, è determinato, rispettivamente, in lire 143.275 miliardi ed in lire 132.693 miliardi ed il livello massimo del ricorso al mercato è determinato, rispettivamente, in lire 248.218 miliardi ed in lire 224.099 miliardi. Per il bilancio programmatico degli anni 1991 e 1992, il limite massimo del saldo netto da finanziare è determinato, rispettivamente, in lire 113.700 miliardi ed in lire 91.100 miliardi ed il livello massimo del ricorso al mercato è determinato, rispettivamente, in lire 218.643 miliardi ed in lire 182.506 miliardi». I commenti sono inutili.

Un secondo blocco di considerazioni riguarda alcune questioni particolari.

#### *Nessuna novità nella politica della Difesa.*

Si potrebbe salutare positivamente il taglio effettuato alle spese della Difesa, ma anche qui c'è l'inganno del taglio di spese mai effettuate o per leggi che non hanno mai visto la luce, mentre resta intatta la scelta di come, quando e perchè spendere per la Difesa: scelta che deriva direttamente da un'analisi precisa e puntuale della situazione internazionale e delle eventuali minacce a cui potrebbe essere sottoposta la nostra nazione.

Il primo dato da sottolineare è che la situazione internazionale ha subito un radicale mutamento proprio in Europa in seguito al trattato sugli euromissili di Washington, che ha sancito la distruzione dei missili nucleari a raggio intermedio.

Un tale mutamento dovrebbe aver imposto un mutamento, od almeno una riconsiderazione del modello di difesa attuale e l'avvio di una riflessione politica, ferma in sostanza al «libro bianco» della Difesa edito nel 1985.

Nulla di tutto questo è avvenuto e ciò non può che confermare la volontà di non programmazione del Ministro della difesa. Infatti i sistemi d'arma e l'ordinamento dell'apparato difensivo nazionale sono una conseguenza delle scelte di politica militare, ed è quindi non solo irrazionale, ma anche politicamente perverso, trovarsi a dover analizzare impegni di spesa che non si sa ancor oggi in quale politica militare ed estera si andranno ad inserire.

Ma forse il messaggio che si vuol far arrivare al Parlamento è un altro e consiste nella richiesta di una serie di firme su «cambiali in bianco», mentre le effettive scelte vengono compiute nella realtà quotidiana, con l'adozione di sistemi d'arma offensivi e destabilizzanti, con la trasformazione di quella che doveva essere una portaelicotteri antisommersibile in una portaerei a tutti gli effetti.

Ma anche queste scelte di fatto, scelte che si possono ricavare dalla storia di quest'ultimo periodo, vengono in parte contraddette dalle cifre della tabella 12 per il 1990. Infatti si prevedono spese per il personale pari al 25 per cento del totale, mentre agli ammodernamenti se ne destinano altrettante. Le affermazioni di voler razionalizzare lo strumento militare con un taglio sulle spese per il personale hanno, con questa previsione di bilancio, una secca e definitiva smentita. A questo si aggiunge il continuo batter cassa da parte del Ministero della difesa e dei vertici delle Forze armate, che chiedono decine di migliaia di miliardi da utilizzare entro il 2000 per un ammodernamento dei sistemi d'arma.

È da sottolineare poi come tale denaro per armamenti potrebbe essere poi utilizzato per l'adozione di mezzi spesso inutili alla difesa della nazione (anche se benvenuti per l'industria bellica nazionale, che vede restringersi i mercati internazionali non certo per leggi troppo restrittive, ma per mancanza di concorrenzialità) come si è verificato per il caccia AM-X.

*Nessuna politica per l'ambiente.*

Negli anni in cui è esploso il problema dell'eutrofizzazione dell'Adriatico, delle alghe e delle mucillagini, del traffico di rifiuti tossici verso il Terzo Mondo e dopo i casi Farmoplant e ACNA, che hanno messo in evidenza il problema delle produzioni a rischio e a rilevante impatto ambientale, colpiscono la povertà, la ristrettezza della manovra economica del Governo in relazione alle questioni ambientali. La somma del bilancio del Ministero dell'ambiente con i fondi globali destinati a provvedimenti di natura ambientale e con i fondi FIO è assolutamente inadeguata. Di particolare e scarso rilievo sono i fondi per la nuova legge per la difesa del suolo che può indicare la non volontà, nel paese delle frane e del dissesto idrogeologico, di far marciare questo provvedimento del quale si parla da almeno 20 anni.

Le più gravi emergenze ambientali richiedono una nuova impostazione delle politiche ambientali: la depurazione, l'intervento a valle non basta e, sempre più spesso, è quasi inutile. Occorre intervenire a monte, nei processi produttivi, nei progetti di intervento economico e territoriale.

Per far questo manca la strumentazione normativa, ma mancano anche i fondi. Per la valutazione di impatto ambientale manca ancora una normativa organica adeguata che non ci sarà se restano stanziati a tal fine pochi miliardi all'anno. Chi inquina deve ripulire e pagare i danni e i costi del ripristino: ma per fare questo occorre che funzionino le strutture di controllo e di informazione.

Occorrono nuovi strumenti a livello regionale (catasto dei rifiuti e delle produzioni nocive a rischio) e nuovi strumenti per il controllo sull'inquinamento diffuso.

Per i parchi va detto che, se si vuole avere il consenso delle popolazioni locali, per fare effettivamente i nuovi parchi occorre promuovere attività compatibili e alternative in quelle zone: per fare questo non bastano i miliardi complessivamente previsti per il 1990.

Che si può fare di serio per il risanamento delle aree a rischio se non si attivano in maniera efficace gli esborsi delle industrie che hanno inquinato e si stanziava per il 1990, per tutte le aree a rischio, qualche centinaio di miliardi di lire? È chiarissimo che la questione ambientale è una questione globale

che riguarda il nostro modello di sviluppo, di produzione, di cammino, ma è altrettanto chiaro che la manovra economica proposta dal Governo non solo non affronta globalmente la questione, ma segna addirittura dei passi indietro rispetto alle pur moderate e insufficienti scelte dello scorso anno.

*La crisi della cooperazione internazionale.*

Ci viene chiesto di attribuire al Ministero degli esteri una delle più alte allocazioni di spesa, ma nessuna spiegazione o giustificazione ci viene data relativamente alla crisi della Cooperazione internazionale.

Riteniamo che il blocco attuale della Cooperazione nasconda qualcosa di molto grave. È di fatto la crisi della nostra politica estera italiana, ostaggio dello scontro tra i partiti di governo, tra gli organi dello Stato, tra i potentati interni allo stesso Ministero degli esteri.

Il Parlamento, tagliato completamente fuori dalla definizione delle strategie di politica estera - basta ricordare come restino lettera morta le sue prese di posizione sulla Palestina e l'Amazzonia - oggi non è messo neanche in grado di esercitare quei controlli che la legge n. 49 del 1987 gli attribuisce: mancano le relazioni programmatiche, mancano i conti. Si sa solo che sono finiti i soldi, o forse no. Di sicuro si sa che il ministro Andreotti, agli inizi dell'89, decide di riorientare le strategie di politica estera, e quindi di cooperazione. Spostare, come già stanno facendo USA, Giappone, Banca Mondiale, gli interventi economici dal sostegno del parassitismo commerciale («do i soldi a qualcuno del Sud perchè compri un po' di merce italiana dalla ditta dell'amico mio») agli interventi economici direttamente a sostegno delle strategie di sviluppo dei grandi gruppi italiani, privati e pubblici. Grandi investimenti nei paesi del Sud, pagati con i soldi dell'aiuto pubblico allo sviluppo, cioè della cooperazione, servono a realizzare le infrastrutture necessarie a garantire la penetrazione e la presenza stabile degli interessi economici dei grandi gruppi: FIAT, Ferruzzi, IRI. Per chi non ne fosse convinto, sarà di facile consultazione il *dossier* presentato dalle Organizzazioni non-governative italiane nella loro assemblea tenuta all'Auletta dei Gruppi parlamentari della Camera il 27 luglio.

Come giustificare, altrimenti, i miliardi dati alla FIAT per aprire la sua fabbrica di «Uno» in Algeria, a Tiaret? O come giustificare che perfino la Banca Mondiale - come il Ministero degli affari esteri stesso riconosce in un suo documento - si rifiuti di gestire i nostri *Commodity Aids*, perchè troppo vincolati nella gestione ad interessi esclusivi delle imprese italiane?

Come ci ha ricordato il nuovo Ministro, ora l'asse prioritario sarà quello Est-Ovest. Appunto, i soldi del Ministero degli affari esteri serviranno al grande balzo in quello che tutti pensano essere la terra di nessuno: «l'economia socialista». Così il «capitalismo reale» finanzia le sue strutture produttive, le sue scelte di consolidamento distruttivo con i soldi dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Infatti, oltre all'Est, ci saranno soldi per Argentina, Brasile, Venezuela, ma spiccioli per l'Africa e nulla si sa per l'Asia: si aspettano le decisioni di USA e Giappone per collocare, di conseguenza, l'Italia in quell'area. Bene, così ci presentano una proposta di bilancio che conferma, risolve lo scontro dentro lo Stato, a favore del Ministero finanziari e della burocrazia interna.

Più soldi per la politica estera da gestire da parte del Ministero del tesoro, attraverso il suo fondo da ripartire che controlla direttamente quasi il 35 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo ed indirettamente (crediti agevolati, Banche internazionali, eccetera) i tre quarti dell'intero fondo. La Ragioneria dello Stato pone veti ai conti, nella confusione derivante dall'abolizione della contabilità speciale, e di fatto impedisce che gli organi decisionali politico-amministrativi possano finanziare le loro decisioni.

Si trasforma così, essa stessa in un organo politico-amministrativo che assume proprie decisioni in base a criteri tutti politici diversi: come spiegare altrimenti i soldi sbloccati per l'emergenza argentina, a sostegno di Menem? La trasparenza si ottiene con norme che garantiscano le certezze del diritto ed escludano la discrezionalità delle decisioni. I diplomatici, vero corpo separato ed autonomo dentro il Ministero degli affari esteri, pur di non perdere il potere di cui hanno sempre goduto sono disposti a perdere una parte dei fondi che prima gestivano (quelli di stretta competenza della cooperazione tecnica): l'importante è che conservino intatto il controllo dell'intermediazione tra strategie di politica estera e applicazione di queste. Intermediazione che accresce il loro potere e pone le loro decisioni fuori del controllo sia degli organi predisposti dalla legge n. 49 del 1987 che, più in generale, di questo Parlamento.

Per questa via si risolve il conflitto mai sopito tra DC e PSI sul controllo delle ricadute della politica estera. Da una parte - ed il bilancio che ci viene presentato lo conferma - vi sono la DC, i Ministri finanziari, i diplomatici, le grandi burocrazie dello Stato che orientano, intermediano, controllano che la politica estera sia strutturalmente parte dell'estensione in campo mondiale della nostra economia e dei suoi grandi gruppi. Dall'altra vi sono i socialisti, la unità tecnica centrale del Ministero, un gruppo d'impresе di area che gestiscono una parte degli interventi, oltre ad una politica estera fatta più di vuote dichiarazioni di principio che di sostanziali iniziative concrete, nelle aree che interessano i socialisti (Est europeo, Mediterraneo).

È evidente che non possiamo accettare queste strategie. Chiediamo - per questo - non solo un futuro dibattito parlamentare sulla politica estera che presenti i conti - tutti, anche quelli dei fondi spesi da Andreotti - ma anche, da subito, una ristrutturazione dell'intera spesa.

Chiediamo un riordinamento che riporti l'aiuto pubblico allo sviluppo dentro il Ministero degli affari esteri, tutto - come dice la legge n. 49 del 1987 - per poter far funzionare regolarmente gli organi collegiali di orientamento (il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, che doveva riunirsi il 28 ottobre scorso, non lo ha fatto e qui ci troviamo a discutere di soldi per il '90 senza sapere quali saranno le aree prioritarie ed i contenuti politici di queste spese), di gestione e controllo (il Comitato direzionale, ma anche il Comitato consultivo e la Commissione per le organizzazioni non governative).

Chiediamo, inoltre, di diminuire la parte dedicata al finanziamento dei crediti, convinti come siamo, - insieme a molti altri - molte agenzie delle Nazioni Unite come il Consiglio Mondiale dell'alimentazione e l'IFAD sostengono la stessa idea - che la battaglia contro lo spaventoso indebitamento dei Paesi in via di sviluppo si conduce sostenendo gli sforzi locali e regionali fatti dai pochi settori produttivi interni e non attivando continuamente processi di indebitamento che comunque dai più non saranno mai onorati.

L'aumento del Fondo di cooperazione - quello a dono, per intenderci - dovrà prevedere una quota importante finalizzata ai programmi promossi dalle organizzazioni non governative. Questi programmi sono gli unici che sul terreno concreto delle realizzazioni permettono a questo Parlamento di monitorare le realizzazioni delle imprese italiane di gran lunga più rilevanti per spesa ed importo. Se vogliamo sapere quanto distrugge l'ambiente la diga di Esna, in Egitto, occorrerà che in quel paese nel settore agricolo, qualcuno con fini non-commerciali e senza profitti stia realizzando un programma di sviluppo insieme ai contadini egiziani: un'organizzazione non governativa ed un suo programma sono, cioè uno degli strumenti che questo Parlamento può utilizzare per misurare e valutare gli interventi di cooperazione. Infatti, la medicina Andreotti, applicata nell'89, non finanziando di fatto le attività delle organizzazioni non governative le sta obbligando alla chiusura, anche quelle attive da 20, 30 anni che sono un patrimonio di competenze per questo Paese, competenze cresciute dentro una logica di solidarietà e per questo ancora più preziose.

*Una politica contro le categorie deboli.*

In questa breve relazione abbiamo individuato alcuni problemi che sono stati al centro della discussione delle Commissioni di merito e della Commissione bilancio e che sono state oggetto dei nostri emendamenti.

Nella discussione generale in Aula, sperando che il nostro filo di ragionamento possa ottenere ascolto ed attenzione, porremo l'accento su altre questioni perchè vorremmo dimostrare che la manovra si conferma una colossale redistribuzione di ricchezza verso le imprese ed i percettori di rendite mentre l'offensiva nei confronti di evasori ed elusori fiscali è rinviata nel tempo.

I pensionati, i disoccupati, le popolazioni meridionali, i lavoratori dipendenti, pagheranno a caro prezzo la manovra. La qualità dei servizi, anche se pare impossibile dato il loro stato attuale già pessimo, peggiorerà e il costo sociale aumenterà. La nuova legge finanziaria poco prevede per i pensionati mentre l'aumento delle spese militari supera il tetto del 14 per cento nominale fissato dal Ministro del Tesoro.

Tutte le categorie disagiate - handicappati, carcerati, tossicodipendenti - vengono accontentate con le briciole o vengono trattate con leggi repressive, mentre poco viene previsto in materia di prevenzione, dall'AIDS allo stato dell'ambiente, alla salute nei luoghi di lavoro.

Nessuno dei problemi della produzione, dai deficit strutturali, ai trasporti, all'agricoltura viene affrontato, mentre il nostro paese mantiene tassi di disoccupazione strutturali ben al di sopra della media occidentale.

Nel quadro del degrado generale del nostro paese, dove brillano soltanto i superprofitti delle imprese e della speculazione finanziaria, se possibile il Meridione sta perdendo ulteriore terreno rispetto al Nord.

Per far passare la propria manovra la maggioranza ha fatto blocco, mostrandosi sorda non alla volontà di consociazione dell'opposizione, come si vorrebbe far credere, ma alle esigenze reali dei cittadini, scontrandosi anche con i rappresentanti degli enti locali portatori di questi bisogni. All'interno di questa manovra economica esce un quadro istituzionale

sempre più autoritario, centralizzato e discrezionale, intollerante di ogni contraddizione, non solo verso l'opposizione ma anche nei confronti dei propri parlamentari, dei sindacati e del conflitto sociale.

*Ridurre le spese inutili o dannose.*

Onorevoli Senatori, in definitiva, dopo aver sperimentato che questa maggioranza non ha nessuna volontà di migliorare la manovra economica, di usare meglio le risorse disponibili finalizzandole non più agli sprechi o alle spese militari ma ai servizi sociali e alla qualità della vita dei cittadini, vi poniamo di fronte al dovere quantomeno di risparmiare tutte quelle spese ormai inutili, se non dannose, che prima vi proponevamo di usare in altro modo.

Siamo in grado di individuare:

tutte quelle leggi di spesa per incentivi industriali dati alle imprese che si giustificavano quando queste ultime erano in crisi e non ora, che in crisi non lo sono più;

tutte quelle leggi che vengono continuamente rifinanziate anche se la loro validità economica risale ormai a molti anni fa;

tutte quelle leggi di spesa che si rifinanziano nonostante creino giganteschi residui passivi e sono fonti di illeciti riuti del denaro pubblico;

tutta quella gran massa di finanziamenti facili alla struttura imprenditoriale, anche se quest'ultima gode ottima salute e si vanta di essere la quarta potenza mondiale.

Tutto questo potrebbe produrre una possibilità di risparmio, che va ben oltre quanto chiedono i pensionati o quanto occorra per attenuare i disagi negli ospedali, valutabile intorno ai 15.000 miliardi.

Un simile risparmio si potrebbe realizzare anche senza toccare neppure una lira delle previsioni di spesa nei bilanci dei ministeri. Contrariamente a quanto un comune cittadino si sarebbe aspettato, di fronte ad una proposta di diminuzione della spesa pubblica fatta dall'opposizione, il Governo e la maggioranza in Commissione, invece di essere consequenziali con quanto vanno da tempo dicendo circa il bisogno di diminuire la spesa, si sono nascosti dietro obiezioni ridicole per respingerla. Il Governo ha così mostrato il suo vero volto, di chi dietro la campagna pubblicitaria della diminuzione del disavanzo persegue in realtà una politica fatta di alti tassi e di un grande debito pubblico tutto canalizzato agli incentivi all'imprenditoria privata, per cui si taglia sui servizi sociali e sull'assistenza per regalare alle imprese.

POLLICE, *relatore di minoranza*