

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio e programmazione — Partecipazioni statali)

MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 1986, ORE 9,45. —
Presidenza del Vicepresidente Gianfranco ORSINI.

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI CON-
NESSI ALLA IMPOSTAZIONE DELLA MANOVRA
DI BILANCIO:

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA
CGIL, CISL E UIL.

Dopo le relazioni del Segretario confederale della CGIL, Bruno TRENTIN e del Segretario generale della CISL, Franco MARINI, pongono quesiti i deputati Franco BASSANINI, Giorgio MACCIOTTA, Giovanni NONNE, Benedetto SANNELLA, Giovanni MOTETTA e il relatore Nino CARRUS.

Rispondono ai quesiti posti il Segretario confederale della UIL, Giorgio LIVE-
RANI, il Segretario generale aggiunto della UIL, Eraldo CREA, il Segretario generale della CISL, Franco MARINI, il Segretario confederale della CGIL, Bruno TRENTIN.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,30.

IN SEDE REFERENTE

MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 1986, ORE 12. —
Presidenza del Vicepresidente Gianfranco ORSINI. — Intervengono il Ministro del tesoro, Giovanni Gorla e il Ministro del bilancio e della programmazione economica, Pier Luigi Romita.

Disegni di legge:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987) (4016);

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989 (4017).

(Parere della I, della II, della III, della IV, della V, della VI, della VII, della VIII, della IX, della X, della XI, della XII, della XIII e della XIV Commissione).

Il relatore Nino CARRUS ritiene che l'intero dibattito e quindi anche la sua relazione, che sarà una introduzione ai lavori più che altro di taglio problematico, rappresentino non soltanto un atto formale ma un vero e proprio fatto sostanziale. Infatti, sia il contenuto delle audizioni, che si sono tenute nei giorni scorsi, che la stessa impostazione del do-

cumento del Governo offrono, a suo avviso, occasione per apportare nel disegno di legge finanziaria, talune modificazioni di una certa importanza, pur mantenendo le grandi linee della struttura macroeconomica disegnata dal documento del Governo.

Ritiene, comunque, che la politica di bilancio debba essere considerata un tassello, sia pur importante ma limitato, della generale politica economica del Governo; non si può, insomma, pretendere di poter gestire, in sede di approvazione dei documenti di bilancio, tutte le variabili della politica economica per la quale bisogna attivare altri strumenti che sono quelli propri della politica monetaria e della politica dei redditi.

Soffermandosi sulle nuove procedure di bilancio ricorda la negativa esperienza dell'anno precedente e il richiamo critico che alla fine dell'esame della legge finanziaria 1986 la Presidente Jotti rivolse all'Assemblea. Da allora si è aperta una profonda riflessione nei due rami del Parlamento che ha condotto alla elaborazione delle nuove procedure seguite quest'anno di cui sottolinea il carattere sperimentale. Alcune di queste appaiono già consolidate, altre, più nuove, possono essere sottoposte a verifica critica, tutte, comunque, costituiscono un prezioso materiale sperimentale per giungere alla riforma della legge n. 468. Infatti, per quanto la legge n. 468 sia recente, tuttavia, in tempi di forte dinamismo della finanza pubblica gli strumenti da essa previsti hanno subito una forte e rapida usura ed il perseguimento dei fini di quella legge richiede un rinnovamento della strumentazione.

Gli effetti positivi che si possono già ritenere acquisiti grazie al nuovo disegno della decisione di bilancio sono:

1. La definizione delle compatibilità macroeconomiche che rendono possibile il conseguimento dell'obiettivo di rientro della finanza pubblica. Si tratta di un impegno e di un vincolo non solo per il Governo, ma per lo stesso Parlamento, che deve tenerlo presente nell'esame della finanziaria e dei provvedimenti connessi

ai fini dell'emendabilità. Il Governo nel documento programmatico ha articolato la manovra di rientro non solo a livello di bilancio dello Stato, ma di settore statale e di settore pubblico allargato con i provvedimenti collegati infatti si possono ulteriormente stringere le maglie della manovra.

2. Viene risolto l'annoso problema del contenuto tipico della legge finanziaria. La definizione è stata data con le risoluzioni di Camera e Senato del 10 e 11 giugno 1986. E lo stesso disegno di legge finanziaria presentato dal Governo è in linea con i requisiti fissati ed anzi non sfrutta tutte le possibilità offertegli. Il problema « contenuto tipico » appare definitivamente superato. È comunque importante che la Commissione abbia — ed abbia già esercitato in questa occasione — il potere istruttorio di proporre all'Assemblea lo stralcio delle parti estranee.

D'altra parte però esistono alcuni risvolti problematici (perché sperimentali) nei documenti finora prodotti dal Governo che possono inficiare questi stessi risultati positivi e mettere a repentaglio il disegno complessivo della nuova decisione di bilancio.

Infatti, simmetricamente alle note positive:

1. Se non viene completamente chiarito il nesso funzionale tra manovra e obiettivi intermedi (compatibilità), si rischia di non raggiungere né questi, né l'obiettivo di fabbisogno del settore statale.

Se ad esempio il fabbisogno INPS risulterà cospicuamente superiore alle previsioni, se la dinamica delle retribuzioni nel pubblico impiego si rivelerà più elevata del previsto, rischia di essere vanificato lo stesso lavoro di individuazione delle compatibilità. In effetti mancano le garanzie (e cioè gli interventi normativi specifici) della tenuta del disegno.

2. L'asciugamento della legge finanziaria può svuotare di significato peculiare lo strumento stesso. Con un'interpretazione non rigidamente formale, si dice (vedi

Corte dei conti) molte delle cose contenute in questa finanziaria possono essere trasfuse nel bilancio.

In realtà la politica economica del Governo, e in particolare la correzione congiunturale del ciclo (in senso restrittivo o espansivo) esige qualcosa di diverso dal bilancio. Questo qualcosa è stato fino ad oggi (in modo non soddisfacente) e rimane oggi la legge finanziaria. Legge finanziaria, si badi bene, e provvedimenti di settore collegati; collegati, attraverso i fondi speciali negativi appostati nella legge finanziaria.

Sia nel primo che nel secondo caso, insomma, appare evidente che il nuovo disegno di razionalizzazione predisposto dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato è un tutto in cui ogni parte si tiene.

La mancata presentazione dei provvedimenti di settore attesi (prescindendo da quelli effettivamente presentati — se si eccettua la finanza locale — per il loro scarso rilievo) e la mancata appostazione dei fondi speciali negativi rischiano di rendere meno stringenti ed efficaci le nuove procedure.

In fase di sperimentazione è comunque soprattutto importante vedere quali di tali provvedimenti di settore siano effettivamente inderogabili ed indispensabili alla manovra.

Un altro strumento che sarebbe opportuno sperimentare è il fondo speciale negativo. Tra provvedimenti di ampissimo respiro come la riforma della sanità o della previdenza sociale, e i provvedimenti microsettoriali che sono oggi all'esame del Parlamento, esiste uno spazio per provvedimenti intermedi che si potrebbero approvare in tre mesi, ad esempio, un meccanismo meno episodico di determinazione delle fasce di reddito e dei livelli di bisogno per la fruizione di determinati servizi pubblici; nel fondo speciale negativo si potrebbero reperire le risorse per interventi importanti come questi senza inficiare la politica di riduzione del fabbisogno.

Osserva poi che una politica di bilancio che si proponga obiettivi di effettivo risanamento della finanza pubblica e di contemporaneo sviluppo degli investimenti produttivi e di sostegno dell'occupazione, non può essere impostata in termini annuali ma deve essere cadenzata sul medio termine. Bisogna uscire dalle secche tecniche che impediscono la presentazione del bilancio triennale programmatico per recuperare la cultura della programmazione e cogliere la situazione interna ed internazionale favorevole per fondare una nuova fase di sviluppo economico. La produttività della spesa corrente e l'efficacia della spesa per investimenti rappresentano obiettivi che non possono essere raggiunti se non impostando l'una e l'altra con proiezione pluriennale.

Sottolinea l'urgenza di un massiccio intervento di delegificazione e del superamento delle procedure farraginose e variegate che rendono la nostra pubblica amministrazione incapace di spendere in tempi accettabili. Basti vedere il conto dei residui ed i fondi globali: dalla situazione emerge la necessità di garantire la copertura amministrativa di ogni spesa ed una maggiore efficacia degli strumenti amministrativi di attuazione delle decisioni di spesa.

Giudica positivamente, comunque, la manovra economica complessiva del Governo così come traspare dai documenti di bilancio, ritenendo che quest'anno non si corra il rischio dello sfondamento dei tetti fissati e che ci si trovi di fronte ad una nuova stagione di politica economica in cui gli obiettivi sono stati realisticamente prefissati e quindi possono essere realmente perseguiti ed ottenere i loro effetti.

Per quanto concerne gli atti collegati ai documenti di bilancio presentati dal Governo afferma che si è passati da una impostazione rigida ad una impostazione permissiva: i provvedimenti presentati finora hanno un effetto finanziario particolarmente limitato. Sono rimasti fuori provvedimenti assai più importanti per la manovra generale di quanto non lo siano quelli presentati. Ritiene, invece, che andrebbero recuperati all'interno della ma-

novra di bilancio i temi tradizionali della finanza locale, della sanità, delle regioni, che sono funzionalmente collegati alla manovra di bilancio. Ad essi possono inoltre aggiungersi altri importanti provvedimenti come quelli, ormai necessari, per l'accelerazione delle procedure e l'efficacia degli investimenti delle partecipazioni statali o degli enti economici del Mezzogiorno.

La Commissione è disponibile ad esplorare la possibilità di inserire provvedimenti del genere tra quelli funzionalmente collegati alla manovra di bilancio.

Rifacendosi a quanto affermato dal ministro del lavoro, De Michelis, nel corso dell'audizione tenuta a margine della sessione di bilancio, afferma che, se alle parole debbono seguire i fatti, il ministro deve presentare quanto prima appositi disegni di legge per l'investimento di 700 miliardi per l'apprendistato e per le risorse che il Governo ha stanziato per i giacimenti culturali, per l'occupazione giovanile, e per il collocamento nel Mezzogiorno che costituiscono, nel loro complesso, uno strumento legislativo di coordinamento delle politiche del lavoro.

Un altro intervento legislativo necessario alla manovra di bilancio deve avere ad oggetto la creazione di meccanismi di accelerazione dell'intervento ordinario nel Mezzogiorno. Su questo si sono soffermati, nel corso delle audizioni preliminari, il ministro per il Mezzogiorno, De Vito, e il ministro del lavoro, De Michelis. La legge n. 64 ha individuato tali meccanismi, ma è mancata finora la volontà di farli funzionare; spetta al Parlamento operare con i propri strumenti di controllo e di indirizzo, in modo da innescare i meccanismi di finanziamento ordinario nel Mezzogiorno già previsti dalla legge.

Afferma la necessità di un coordinamento delle politiche di spesa e di una razionalizzazione in quattro principali direzioni. In primo luogo l'accelerazione di programmi di infrastrutturazione che siano in fase con l'attuale congiuntura economica favorevole e che tengano conto dell'andamento della politica monetaria

e della bilancia dei pagamenti. Una accelerazione di investimenti che migliori la produttività del sistema allargando la base occupativa e quella produttiva con la invarianza del rapporto; ciò significa aumentare la quota globale delle risorse complessivamente disponibili per l'alimentazione del bilancio.

In secondo luogo devono essere inseriti meccanismi di accelerazione degli investimenti energetici anche in considerazione del fatto che questo rimane il problema di fondo soprattutto nel Mezzogiorno.

In terzo luogo si deve realizzare una accelerazione degli investimenti nel Mezzogiorno nel settore delle telecomunicazioni.

In quarto luogo, investendo nei campi della ricerca, dell'Università e della istruzione in generale, deve essere creato nel Mezzogiorno un mercato strutturale del lavoro che costituisca un reale contributo per l'occupazione. Soltanto il due per cento della ricerca privata ed il nove per cento della ricerca pubblica sono localizzati nel Mezzogiorno ed i flussi finanziari bastano soltanto a tenere in piedi le spese correnti degli istituti esistenti senza poter sviluppare nuova ricerca.

Concludendo afferma che la maggioranza è aperta a tutti i contributi che verranno dal lavoro parlamentare ed è pronta ad apportare al testo del Governo tutte le modifiche compatibili, però, con le grandi linee della manovra macroeconomica del Governo, sulla quale ritiene debba darsi un giudizio complessivo favorevole. Tale manovra infatti, anche se vista in relazione al successo complessivo della legge finanziaria 1986, appare in grado di realizzare un consistente risanamento finanziario ed il rilancio occupazionale e produttivo che si prefigge. Ci sono le condizioni per innescare processi di effettiva espansione del sistema; si tratta di condizioni interne ed internazionali. Le audizioni dei rappresentanti delle Regioni e degli stessi rappresentanti sindacali hanno dimostrato comunque, che anche le sedi decentrate della spesa pubblica sollevano questioni che appaiono riconducibili e risolvibili all'interno del di-

segno globale di politica economica del Governo.

Oggi si può fare un discorso meno angosciato e di brevissimo termine di quanto non si facesse l'anno scorso incentrando tutta la manovra sulla riduzione del deficit e si può tentare di innescare una nuova fase di crescita e di sviluppo economico; si può ricominciare a fare programmazione, a pensare ad una politica realmente espansiva, pur tenendo sotto controllo gli aggregati strategici della manovra economica. Ritiene, pertanto, di poter confermare un giudizio positivo sui documenti di bilancio all'esame delle Camere.

Il Ministro del tesoro Giovanni GORIA rinvia alle relazioni governative sui documenti di bilancio nonché al documento di programmazione economica e finanziaria per l'illustrazione della manovra impostata dal Governo e si riserva di intervenire in sede di replica.

Il deputato Giuseppe VIGNOLA, intervenendo sull'ordine dei lavori, sottolinea l'esigenza di porre all'ordine del giorno delle prossime sedute l'audizione della conferenza dei Rettori delle università secondo le richieste ricevute. Giudica infatti essenziali, ai fini della manovra di bilancio, tutti i problemi collegati alla ricerca, all'istruzione in generale ed alle università.

Il Presidente Gianfranco ORSINI prende atto di questa richiesta che sottoporrà all'Ufficio di Presidenza. Sospende la seduta che riprenderà alle ore 15.

(La seduta, sospesa alle ore 13, riprende alle ore 15,20).

La Commissione prosegue l'esame dei disegni di legge.

Il deputato Giorgio MACCIOTTA ritiene che le risoluzioni metodologiche approvate a giugno dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato rappresentino un importante passo in avanti nel

senso di rilanciare l'asse ispiratore della legge n. 468: per dotare di strumenti adeguati una politica di bilancio che sia degna di questo nome e non si riduca ad essere la somma di decisioni finanziarie. Tuttavia non si sente di riconoscere in questa prima attuazione il respiro e i fini ispiratori di quelle risoluzioni. Vi sono ragioni di tempo e di circostanze (a cominciare dalla crisi di Governo che ha impedito il rispetto dei tempi prefissati) che possono giustificare un'attuazione parziale. Mancano infatti, a suo avviso, le parti di dimostrazione e di supporto alle decisioni di obiettivo adottate nella base di indirizzo di settembre e riaffermate nella manovra posta in atto: manca cioè l'esplicito collegamento tra obiettivi e strumenti, che le risoluzioni richiedono. Ritiene infatti che la maggioranza avrebbe dovuto usare maggiore cautela prima di accogliere, e dunque porre non solo al Governo ma anche al Parlamento, vincoli quale il tetto imposto al fabbisogno del settore statale, in mancanza di una adeguata descrizione degli strumenti per raggiungere questo obiettivo e in presenza di un disavanzo di competenza così largamente superiore. Questa mancanza di cautela oggi pone problemi seri di coerenza. Se si vanno ad analizzare le singole componenti della manovra impostata dal Governo (aumento della spesa corrente pari al tasso programmato di inflazione, invarianza della pressione fiscale, aumento della spesa di investimento pari all'aumento del PIL nominale) ci si accorge che per più aspetti essi non reggono ad una verifica approfondita di coerenza e congruità. *(Interruzione del Ministro del tesoro, Giovanni Goria).* Rispondendo all'interruzione, fa presente al ministro del tesoro che mentre la parte di competenza del bilancio corrisponde all'obiettivo di un aumento delle spese in conto capitale al 7,5 per cento, in termini di cassa si registra una diminuzione pari all'1,6 e nelle stime di cassa del settore statale, che rappresentano il vero obiettivo, si registra un aumento rispetto al 1986 pari a 1160 miliardi, pari cioè al 2,24 per cento. La proposta del partito comunista in

materia di investimenti è invece volta ad accrescere questo obiettivo reale per portarlo ad almeno 3500 miliardi in termini di effettiva capacità di spesa, con priorità garantita al Mezzogiorno. A fronte di ciò, la proposta contenuta al riguardo nel testo governativo della legge finanziaria si caratterizza per il taglio sulle dotazioni di leggi già operative e per la dispersione di risorse nei fondi speciali a finanziare numerosi provvedimenti da approvare, privi di un asse e un ragionamento complessivo capace di comporre una manovra di investimento. Il gruppo comunista propone invece alcune precise priorità: in primo luogo l'investimento nella ricerca e nella scuola, che deve cessare di essere, come si vanta il ministro Falcucci, per il 95 per cento destinata al personale (*interruzione del deputato Franco Maria Malfatti*); in secondo luogo interventi per la soluzione dei grandi problemi urbani; in terzo luogo il completamento delle grandi reti infrastrutturali del paese; in quarto luogo una politica industriale idonea a restituire alle partecipazioni statali il ruolo di sostegno allo sviluppo e all'espansione.

Quanto all'obiettivo indicato di contenimento della spesa corrente entro il 4 per cento, deve segnalare come proprio questa estate siano state compiute scelte difficilmente compatibili con il mantenimento di questo obiettivo almeno nel settore della spesa per il personale. L'aumento concesso ai dirigenti statali senza un preventivo disboscamento delle categorie collegate al loro trattamento retributivo (insistentemente richiesto dai comunisti) pregiudica, a suo avviso, definitivamente, la possibilità di mantenere entro la stretta gabbia prevista dalla legge finanziaria le rivendicazioni delle numerose categorie del pubblico impiego che vanno alla scadenza contrattuale. Si sono determinati stati di fatto di cui ormai non si può che prendere atto. Né il Governo può illudersi che gli sarà consentito di concludere contratti intorno a cifre di fantasia per poi erogare attraverso provvedimenti singoli all'una o all'altra categoria i più disparati benefici o privilegi travolgendo definitivamente il quadro

unitario delineato dalla legge sul pubblico impiego. Sempre in materia di personale, neppure il blocco alle assunzioni previsto dal comma 3 dell'articolo 8 appare compatibile con la procedura prevista dall'accordo intercompartimentale in materia.

Nel settore della previdenza e della sanità, infine, non si possono eludere i problemi creati da anni di sistematica sottostima delle esigenze effettive di questi settori di spese.

In materia di entrata, i comunisti concordano sull'obiettivo di mantenere l'invarianza della pressione fiscale, ma ritengono che tale obiettivo richieda, nel corso dell'anno 1987, una, sia pure lieve, correzione delle aliquote per contenere un effetto di *fiscal drag* già calcolabile. Occorre poi riprendere il processo di revisione della riforma fiscale del 1973, attuando le parti incompiute, a cominciare dall'imposta patrimoniale, che, nelle opportune forme, va posta in essere. A fronteggiare le maggiori spese proposte, ritiene che possano ricercarsi strumenti volti a ridurre la spesa corrente. Un recente riferito della Corte dei conti su richiesta parlamentare ha, ad esempio, rivelato l'esistenza di un'infinità di contributi alle più disparate associazioni private per complessivi 1.245 miliardi: una selva che un futuro provvedimento legislativo potrebbe efficacemente disboscare con sensibili riduzioni di spese. Vi sono poi Ministeri come quello della difesa, che hanno ottenuto cospicui aumenti di stanziamento, nonostante la permanenza in bilancio di residui pari al triplo dello stanziamento annuale. Anche in questo settore si può dunque operare per ridurre la spesa. Infine i rifinanziamenti destinati all'edilizia economica e popolare del Ministero delle poste potrebbero essere utilmente ridotti, considerato che in questo settore hanno raggiunto un record difficilmente eguagliabile in materia di costo medio per metro quadro per l'edilizia economica e popolare (3 milioni).

Si augura, pertanto, che da parte della maggioranza e del Governo si manifesti la volontà di misurarsi sui problemi concreti da lui sollevati. Il gruppo comunista

ritiene, per parte sua, di avere dimostrato la capacità di avanzare proposte concrete e realistiche tutte volte ad accrescere una politica di investimenti e l'aumento dell'occupazione e in definitiva della ricchezza nazionale.

Il deputato Franco MARIA MALFATTI ritiene di dover presentare all'attenzione della Commissione alcune riflessioni sulla opportunità di rifinanziare il progetto sui giacimenti culturali.

Ricorda che già con la legge finanziaria 1986 erano stati stanziati per i giacimenti culturali 600 miliardi nel 1986 e 300 nel 1987, non si spiega però perché altri 300 miliardi per il 1987 vengano stanziati con l'attuale legge finanziaria e non giudica sufficienti le giustificazioni relative al pervenire di ulteriori proposte valide né all'esigenza di far fronte ad un aumentato numero di disoccupati; peraltro, quest'ultimo dato era già conosciuto l'anno scorso e comunque questo tipo di intervento non è apparso sufficientemente produttivo e tanto meno risolutivo dei problemi occupazionali. Dal momento che gli interventi per i giacimenti culturali hanno un carattere sperimentale e che nessuno dei 39 progetti che si è deciso di finanziare è arrivato a conclusione, non c'è motivo di sovrapporre altri finanziamenti, mentre sarebbe assai più conveniente aspettare di poter fare un consuntivo ed una verifica destinando, per ora, ad altro i relativi stanziamenti, ad esempio, a favore dell'edilizia universitaria.

D'altro canto, l'investimento in questo settore ha dato luogo alla creazione di pochi nuovi posti di lavoro ed ha dato luogo ad un livello di formazione professionale non sufficiente per l'inserimento diretto dei nuovi occupati nel mondo del lavoro. Peraltro, è comunque senz'altro il caso di valutare meglio gli indirizzi di tali interventi; infatti, se da una parte si registra una crescente richiesta per alcune professionalità quali, ad esempio, per operatori del settore del restauro si deve manifestare scetticismo sulla produttività dal punto di vista occupazionale del progetto relativo alla lingua italiana dubitan-

do che ci sia una richiesta per storici della musica, antropologi, ecc.

Si tratta di un problema che conduce, sia pure indirettamente, alla qualificazione della spesa pubblica. Si tratta di cifre ingenti, superiori a quelle stanziare per assicurare il rientro in patria di importanti opere d'arte. Pur non volendo negare l'importanza centrale del problema occupazionale in generale e di quello giovanile in particolare, tuttavia, ritiene necessario riconsiderare l'effettiva efficacia di tali formule di investimento considerando, per certi versi, addirittura paradossale vedere stanziamenti, per queste sperimentazioni, superiori a quelle per investimenti e per l'edilizia universitaria, la quale, a sua volta, produce di per sé non poca occupazione.

Afferma pertanto di aver ritenuto doveroso rappresentare alla Commissione tali riflessioni.

Il deputato Enzo POLIDORI giudica in termini negativi, la manovra di politica economica presentata dal Governo negando, tra l'altro, che si possa dare, come ha fatto il relatore Carrus, un positivo giudizio sui risultati conseguiti dalla manovra condotta sulla base della legge finanziaria 1986. Rileva, tra l'altro che la legge finanziaria rimane ancora oggi, per molti, un oggetto misterioso ed il Governo non ha colto il dato di fondo che interessa effettivamente alle forze sociali ed al Paese mantenendo ancora i soliti indirizzi di politica economica volti soltanto a far crescere i profitti e che hanno continuato a produrre riduzioni dei livelli occupazionali.

Nella legge finanziaria manca ogni abbozzo di programmazione e sono presenti motivi di contraddizione e di ambiguità. Si tratta di una legge deludente, priva di qualsiasi respiro, priva di un decente piano di sviluppo dell'occupazione e senza novità nel settore dello sveltimento delle procedure decisionali e attuative della spesa pubblica. La riduzione del *deficit* inoltre, appare, in realtà soltanto un espediente contabile di facciata mentre mancano concreti interventi nei settori essen-

ziali della scuola, della ricerca, dell'università, il ché dimostra che non si è tastato il polso della gente e si sono seguite le solite scelte.

Nel frattempo, all'interno della maggioranza continuano le polemiche sulle scelte di fondo della politica fiscale e il Governo appare incapace di proporre una legge organica in questo settore che allarghi la base imponibile ed alleggerisca la pressione tributaria, magari con l'introduzione di una patrimoniale generalizzata a bassa aliquota che realizzerebbe indubbiamente un passo avanti sul piano dell'equità fiscale e che in tanti paesi è stato possibile introdurre senza grosse lacerazioni sociali. Bisogna smettere di procedere con provvedimenti spezzettati ed a colpi di condoni e soprattasse.

La politica fiscale, invece, dovrebbe essere il campo in cui la sinistra potrebbe essere in grado di dimostrare la propria capacità di governare in modo nuovo e moderno.

Nella legge finanziaria appare evidente l'assoluta mancanza di una politica di investimenti e di sviluppo e non c'è altro che il puro e semplice rifinanziamento della politica economica degli anni scorsi; manca lo sforzo di perseguire la razionalizzazione della spesa corrente e manca, soprattutto, il tentativo di ripianare settori centrali per la finanza pubblica come la sanità, la previdenza e la finanza locale.

Da anni si richiedono leggi organiche per l'agricoltura, per l'industria e per il regime dei suoli ed in questa situazione non si può considerare positivamente una legge finanziaria che, per stessa ammissione del Governo, intende rappresentare una pausa di consolidamento dei risultati raggiunti; essa rappresenta, al contrario, la prosecuzione di una politica economica che non è stata mai all'altezza delle esigenze del paese e delle richieste della gente.

I comunisti indicheranno, nel corso del dibattito, gli interventi legislativi che ritengono necessari per porre in essere una politica economica alternativa, che realizzi una nuova qualità della spesa e dell'inter-

vento dello Stato nell'economia, capace di tenere conto delle istanze delle forze sociali e degli enti locali.

La legge finanziaria che oggi il Governo ci presenta punta tutto sul risanamento delle imprese e sullo sviluppo delle esportazioni e produrrà ulteriore disoccupazione e ulteriore crisi nel Mezzogiorno; si è abbandonata ogni forma di investimento nei settori della ricerca e nel settore dell'innovazione tecnologica. Se dovesse rimanere così la legge finanziaria, piuttosto che al consolidamento delle posizioni raggiunte, porterà ulteriori peggioramenti dei settori più in crisi. I comunisti, pertanto, presenteranno nuove proposte per affrontare, in modo moderno, il problema delle reti infrastrutturali, il problema della lentezza e della scarsa produttività della spesa pubblica. Non si tratta, infatti, più di operare tagli e di fissare tetti ma di guardare alla qualità della spesa.

Non gli sembra però di intravedere, nella maggioranza, una sincera volontà di operare in questo senso. Nella proposta di risanamento della finanza pubblica e di contrazione degli investimenti appare evidente che si è scelto un altro obiettivo. Bisogna, al contrario, indirizzare gli investimenti nei settori che garantiscono maggiore sviluppo, con programmi a medio termine, ponendo in essere politiche attive sul mercato del lavoro, istituendo il servizio nazionale del lavoro, razionalizzando il sistema del collocamento, attivando programmi straordinari per la scuola e nel settore della ricerca.

Su questi ed altri problemi, anche in Parlamento, si può aprire un dialogo costruttivo e giungere a modifiche positive ed incisive. I comunisti sentono di poter dare questo contributo, sicuri di andare incontro alle reali esigenze dei lavoratori, dei pensionati e dei giovani.

L'attuale proposta del Governo non raggiunge di per sé, a giudizio dei comunisti, l'obiettivo di dare rilancio allo sviluppo ed all'occupazione e, se non sarà modificata, non potrà ottenere da essi un giudizio favorevole.

Il deputato Maurizio SACCONI sottolinea i limiti del disegno di legge finanziaria rilevando che, peraltro, non poteva riempirsi di ulteriori contenuti visti i confini attribuitigli dalle risoluzioni del settembre scorso e dal conseguente documento di programmazione economica e finanziaria.

Ritiene, comunque, che si possa istituire, in questa fase, un programma di lavoro, basato prevalentemente su un'attività di controllo e di indirizzo da realizzare attraverso i provvedimenti di settore e con una costante attenzione ai procedimenti di realizzazione delle scelte di politica economica.

Sottolinea come, se oggi appaiono possibili interventi per risolvere i problemi occupazionali, i problemi del Mezzogiorno, e se si può pensare di perseguire un'opera di risanamento strutturale, ciò è dovuto ai risultati raggiunti dall'iniziativa del Governo svolta negli anni passati. Possiamo oggi intervenire su questi nodi centrali proprio perché ci basiamo su un terreno strutturale più comodo rispetto a quello congiunturale in cui si era costretti a muoversi negli anni precedenti.

Alcune modifiche possono essere oggi inserite, ad esempio, per quanto riguarda le fasce di reddito, anche se molte critiche che vengono rivolte a questo problema nascono, in realtà, da una cattiva lettura del provvedimento.

Giudica positivamente l'introduzione della cosiddetta tassa sulla salute in base alla quale, finalmente, tutti i redditi vengono chiamati a contribuire; tutt'al più si può pensare all'ulteriore passo in avanti verso la fiscalizzazione.

Ritiene possibile oggi fare un calendario degli interventi che sono stati lasciati aperti dalla politica strettamente congiunturale seguita negli anni scorsi ed individua nei problemi della previdenza sociale, della scuola e della sanità, quelli di maggiore urgenza e gravità.

Quanto ai problemi dello sviluppo ritiene che più che guardare ai volumi della spesa, sia il momento di approfondire le modalità e l'efficacia della spesa stessa.

Chiede ai rappresentanti del Governo di chiarire, nel corso delle loro repliche, quale sia stata la dinamica della spesa in alcuni settori ed in particolare in quello delle ferrovie dello Stato e delle comunicazioni giudicando importante conoscere il *trend* di tale spesa che secondo indiscrezioni risulterebbe essere assolutamente inaccettabile.

Ritiene che si debba incentrare l'attenzione sulla qualità della spesa nei settori dell'industria e della formazione (che è stata gestita dalle regioni in modo assai criticabile soprattutto nel Mezzogiorno dove proprio il capitale umano costituisce la risorsa più rilevante). Inoltre, ritiene importante un'attenta valutazione della qualità della spesa per l'industria, per l'innovazione tecnologica e l'informatizzazione; e ancora, la qualità della spesa regionale per il turismo, che è stata improntata a criteri arcaici; la qualità e la quantità della spesa per le aree metropolitane; la qualità della spesa per la ricerca.

È aperto, a suo avviso, ed è assolutamente da sottolineare, il problema di muovere le energie manageriali ed imprenditoriali, di trovare nuove strade nel settore dell'industria e del commercio. In particolare sottolinea l'esigenza di indirizzare investimenti nel settore della chimica fine e più in generale denuncia la mancanza di nuovi settori di intervento; l'unico nuovo campo è stato aperto dallo Stato ed è quello dei giacimenti culturali e ambientali; l'impresa privata e le partecipazioni statali non hanno neanche tentato di innovare il proprio mercato con la ricerca di nuovi prodotti e di nuove idee.

La proposta formale che rivolge ai gruppi parlamentari ed al Governo, è se si vogliono veramente affrontare con provvedimenti di settore nei prossimi mesi, le riforme che si dice di voler varare. Ma occorre, per questo, un ferreo accordo di lavoro tra i gruppi.

Chiede, infine, di sapere dal Governo, se si è in grado di chiarire quali maggiori introiti della tassa sulla salute possano derivare dalla modifica dell'articolo, pur rendendosi conto di quanto difficile

sia oggi poter fare una valutazione del genere.

Il deputato Franco Pompeo AMBROGIO afferma che, rispetto alle esigenze complessive di ristrutturazione del sistema produttivo e finanziario e di sviluppo economico del Paese ed in particolare alle richieste in tal senso che vengono dal Mezzogiorno, la legge finanziaria appare assai carente. Eppure, rispetto agli anni passati, quando alle critiche che venivano rivolte alla politica economica del Governo si rispondeva che non erano disponibili i mezzi necessari per affrontare i nodi strutturali, il quadro economico appare assai diverso e più favorevole. Non è più il tempo di dire che la necessità prioritaria è quella di un risanamento del tessuto economico generale che funzioni da traino per le regioni meridionali; oggi sono disponibili maggiori risorse, la situazione nazionale ed internazionale è diversa, ma ancora, a giudizio dei comunisti, la manovra complessiva non appare in grado di fare fronte ai problemi di rinascita del Mezzogiorno. Non sono ancora messi a punto opportuni sistemi di intervento economico e strumenti di legislazione adeguati per correggere le spinte spontanee del sistema e creare condizioni diverse nel Mezzogiorno.

Il Governo non sembra intenzionato ad utilizzare le nuove e più favorevoli condizioni dell'economia e si muove su posizioni contraddittorie.

Da una parte si è iniziato a mettere a fuoco ed a denunciare i reali mali del Mezzogiorno senza però, che a tali denunce, abbia fatto seguito una manovra economica e finanziaria in grado di fare fronte alla situazione. Si è individuato nella corruzione il reale ostacolo che ha bloccato e condizionato la realizzazione delle opere pubbliche ma nulla si è fatto per estirparla. Resta, quindi, ancora la necessità di normalizzare le modalità della spesa nel Mezzogiorno.

Anche il ministro De Michelis nel denunciare il fallimento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, non è stato capace di indicare un programma di in-

vestimenti, né è stato in grado di mettere a punto, come sarebbe stato logico attendersi, un provvedimento di corredo della legge finanziaria che si facesse carico di correggere l'impostazione dell'intervento straordinario.

In primo luogo, bisogna chiarire in che modo la politica del Mezzogiorno deve rapportarsi alla politica macroeconomica di sviluppo e di rilancio dell'occupazione dell'intero paese, all'allargamento della base produttiva; non certo con i sistemi delle partecipazioni statali che continuano a sfruttare la legislazione di supporto degli investimenti nel Mezzogiorno, senza definire una propria strategia di intervento e senza indirizzare proprie risorse nelle aree meridionali. Si tratta, a suo avviso di coordinare, a livello centrale, tutti gli interventi che da più parti convergono su questo problema.

In secondo luogo, è imprescindibile la precisazione degli obiettivi che l'intervento nel Mezzogiorno si deve prefiggere. La legge n. 64 non è osservata ed è assolutamente carente di meccanismi attuativi; si registrano ritardi enormi per ciò nella determinazione degli obiettivi e dei relativi flussi finanziari. L'intervento straordinario non può essere costituito dalla somma di piccoli progetti provenienti dai più disparati soggetti di intervento ma deve essere il prodotto di un'opera di coordinamento di tali interventi da parte di un potere centrale.

In terzo luogo, devono essere individuati i centri decisionali dell'intervento e le procedure di attuazione delle decisioni poiché entrambi sono assolutamente carenti. C'è chi tende ad attribuire la responsabilità di ciò al Ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e chi, invece, al Presidente del Consiglio. Quest'ultimo è senza dubbio il titolare del coordinamento dell'intervento e deve rendere conto dei ritardi nella messa a punto dei meccanismi di attuazione della legge; se poi ci sono ritardi da attribuire al Ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sarà opportuno chiarirlo per esigenze di trasparenza, ma comunque, quello che conta è che la funziona-

lità della legge sia presto realizzata e che sia chiaro su che strada si vuole andare mettendo a punto il programma per il periodo successivo al 1987.

Auspica l'istituzione del dipartimento per il Mezzogiorno, dotato dei necessari strumenti tecnici e progettuali per realizzare il necessario coordinamento e l'opportuna selezione e controllo delle proposte di intervento. Diversamente, tutto il sistema della legge n. 64 fallirebbe. Al contrario, se il Governo si dotasse dei necessari strumenti, le potenzialità della legge n. 64 manifesterebbero tutti i loro positivi effetti.

Si tratta di puntare, secondo i comunisti, sui settori essenziali, sulle infrastrutture, sulla rete dei trasporti nel Mezzogiorno, e sulla ricerca.

Ritiene che concrete misure in questo senso possano essere prese in questa stessa legge finanziaria.

Per quanto riguarda gli investimenti nel Mezzogiorno, nel settore dei giacimenti culturali, pur condividendo alcuni rilievi dell'onorevole Malfatti, rileva che tanto rigore appare tardivo e, soprattutto, che non è mai stato manifestato in tempi passati.

Oggi bisogna, invece, proporre misure che consentano contemporaneamente di valorizzare le risorse, assai abbondanti nel Mezzogiorno, e favorire con ciò, occasioni di lavoro, in particolare per i giovani. Eliminando distorsioni e sprechi, è possibile coniugare la valorizzazione delle risorse culturali e l'esigenza di dare occupazione.

Il deputato Antonio PARLATO rifacendosi alle osservazioni della Corte dei conti lamenta la carenza, anche per quest'anno, di un bilancio pluriennale e programmatico, la cui irrealizzabilità appare fondata particolarmente nelle difficoltà dell'attuale sistema politico e nella incapacità della maggioranza di varare progetti pluriennali. Il problema è in generale quello della carenza della programmazione in Italia e della rinuncia alla manovra sui meccanismi generativi della spesa. Deve dare,

quindi, un giudizio negativo anche sulla nuova procedura di approvazione dei bilanci. Anche perché i provvedimenti collegati che avrebbero dovuto sciogliere i nodi della finanza pubblica, non saranno presentati dal Governo. Infatti, il Governo non intende presentare provvedimenti in materia di previdenza sociale e di sanità, mentre, invece, proprio quest'ultimo, con la sua drammatica attualità, deve essere oggetto, a suo avviso, di penetranti provvedimenti di riforma.

La mancanza di provvedimenti di corredo è il sintomo più evidente delle divisioni esistenti all'interno della maggioranza. Per lo stesso motivo è inesistente ogni funzione di programmazione. Critica inoltre, che non si sia ancora arrivati alla necessaria riforma del ministero del bilancio e delle partecipazioni statali.

La legge finanziaria soffre di tutte queste carenze e presenta anche taluni punti di contraddizione e di ambiguità, in particolare, per quanto riguarda il concetto di invarianza fiscale.

Nei documenti di programmazione, infatti, si fa riferimento a questo dato e poi si inseriscono, nella legge finanziaria, questioni che alterano i rapporti fiscali. Infatti, la maggioranza intende dare capacità impositive ai comuni, il che non potrà fare a meno di variare la pressione fiscale, giacché le imposizioni comunali non potranno che essere aggiuntive rispetto a quelle statali.

Giudica poco credibili le dichiarazioni del Presidente del Consiglio alla Fiera del Levante e quelle rese di fronte alle Commissioni bilancio della Camera e del Senato dai ministri De Vito e De Michelis, che denunciano il fallimento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, appropriandosi di critiche che il suo gruppo ha avanzato già da molto tempo. Si tratta, invece, di trarre le conseguenze delle scelte fatte.

Il Mezzogiorno è al centro della legge finanziaria, non per una scelta di tipo meridionalista, ma perché il meridione è l'area in cui si incrociano le carenze della politica economica nazionale, dove la disoccupazione è giunta a livelli intolle-

rabili, dove l'emarginazione sociale è più estesa, dove le carenze del sistema sanitario sono più evidenti.

La insufficienza dell'intervento ordinario nel Mezzogiorno non può essere solo denunciata da quegli stessi che hanno invece il compito di coordinarlo e di graduare il corretto rapporto tra intervento ordinario e intervento straordinario.

Ricorda, a tale proposito, l'impossibilità del Ministro De Vito, di dare risposta a legittime domande del movimento sociale circa i flussi di spesa ordinaria e straordinaria e di come altrettanto impossibile sia stato fornire i dati da parte della Ragioneria generale dello Stato e da parte dei ventisei ministri titolari dell'intervento ordinario. Emerge, da quella esperienza, non solo la mancanza di dati ed uno stato di generale confusione, ma soprattutto, la mancanza di volontà di dare una risposta su questi temi. Di qui la richiesta del suo gruppo di sentire il Presidente del Consiglio in una prossima audizione. Tornando alla legge finanziaria ritiene che si debba trovare una risposta al problema strategico dei trasporti; il piano generale prevede interventi nel centro-nord, nel settore dei porti e nel settore delle ferrovie, che finiranno per aggravare il già alto divario nel livello dei servizi tra il centro-nord ed il Mezzogiorno d'Italia; l'investimento nei settori dell'innovazione tecnologica e della ricerca scientifica è localizzato per il novanta per cento nel centro nord. Non c'è, indubbiamente, una volontà discriminatoria, ma una obiettiva carenza infrastrutturale provocata dalle scelte sbagliate dell'intervento straordinario negli anni passati, che impedisce di indirizzare nel Mezzogiorno più massicci investimenti.

Nel settore delle telecomunicazioni il piano non precisa né la localizzazione degli interventi né i meccanismi attraverso i quali saranno realizzati, e soprattutto non dice che le più alte tecnologie saranno localizzate nel centro nord; a tale proposito, giudica inidoneo l'ATR 42 per l'aviazione civile del terzo livello. Anche qui, si deve registrare, pertanto, un ulte-

riore ritardo che allontana le speranze di recupero del divario tra nord e sud. Altrettanto deve dire per il settore della scuola dove niente di nuovo è stato fatto per il Mezzogiorno ma ritiene che la finanziaria possa essere lo strumento per introdurre scelte aggiuntive e migliorative che vadano nel senso di superare tale divario.

Rispondendo al ministro De Michelis ed a quanti altri sono intervenuti esaltando la funzione strategica della legge finanziaria 1986, nega che la politica dei giacimenti culturali abbia conseguito significativi successi per il Mezzogiorno e critica la qualità delle scelte operate. Bisognava infatti indirizzarsi verso investimenti che garantissero la continuità dell'occupazione e non la sua episodicità; si è trattato, invece, troppo spesso di interventi avulsi dal contesto in cui intervenivano e, pertanto, pericolosi ed incapaci di consolidare occupazione.

In questo senso appare palese la contraddizione della politica economica del Governo; la legge finanziaria, infatti non affronta il nodo dell'occupazione.

La legge n. 44 non assicura la funzione di favorire l'imprenditoria giovanile e, rispetto ai risultati che ha dato, ha assorbito eccessivi flussi di spesa. Altrettanto dicasi per i contratti di formazione lavoro che hanno dato luogo a 4.000 posti di lavoro invece che ai 40.000 previsti. Il ministro De Michelis ha poi messo le mani avanti nel denunciare tale insuccesso ed ha indicato per risolvere il problema dell'occupazione nel Mezzogiorno soluzioni di inaudita gravità giungendo a proporre la differenziazione delle retribuzioni tra nord e sud per raggiungere più alti gradi di produttività. Altrettanto grave la posizione della Banca d'Italia che si è affiancata al Ministro proponendo, come soluzione del problema, quello della emigrazione per un milione di unità. Il movimento sociale intende invece proporre per avere più produttività di coinvolgere nelle scelte la volontà dei lavoratori e degli imprenditori, ossia, di andare ad una programmazione aziendale partecipata.

Altro caso di latitanza totale del Governo riguarda la questione dell'energia; al di là della polemica sul nucleare o sul recupero delle centrali a carbone, lamenta la mancanza di un progetto sul risparmio energetico.

Altrettanto grave è la mancanza di un programma delle partecipazioni statali nel settore agroalimentare che tanta parte ha nel nostro disavanzo con l'estero. Dovrebbe invece, realizzarsi una produttiva sinergia stabile tra agricoltura di base e il sistema di trasformazione, commercializzazione ed esportazione dei prodotti agricoli. A proposito delle partecipazioni statali afferma che una politica corretta di dismis-

sioni deve essere volta non a ripianare i conti degli enti di gestione ma a liquidare progressivamente i settori che appaiono privi di sviluppi nel futuro.

Concludendo afferma che i nodi centrali dell'economia non sono oggetto degli strumenti di bilancio presentati dal Governo e che mancano assolutamente le necessarie iniziative collegate funzionalmente alla manovra soprattutto perché le difficoltà politiche della maggioranza impediscono le necessarie convergenze sui problemi effettivamente essenziali.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,30.