SENATO DELLA REPUBBLICA

---- VI LEGISLATURA ----

211^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 7 NOVEMBRE 1973

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, indi del Vice Presidente VENANZI

INDICE

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEM-	Seguito della discussione: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 » (1226); « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1972 » (1227):		
BLEA (VARIAZIONE) PRESIDENTE			
CONGEDI	Basadonna		
DISEGNI DI LEGGE	Brugger		
Annunzio di presentazione 10399, 10446	La Malfa, Ministro del tesoro 10413 e passim Ricci		
Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente	SAMONÀ		
Presentazione	MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI Annunzio 10446, 10447		
PRESIDENTE	PARLAMENTO EUROPEÓ		
Trasmissione dalla Camera dei deputati 10445	Trasmissione di risoluzione 10446		
•			

7 NOVEMBRE 1973

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16,30).

Si dia lettura del processo verbale.

RICCI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori Cirielli per giorni 3 e Endrich per giorni 3.

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa del senatore:

Tambroni Armaroli. — « Modifica del primo comma dell'articolo 3 della legge 25 luglio 1971, n. 545, recante norme sul riordinamento delle circoscrizioni territoriali delle Conservatorie dei registri immobiliari e disposizioni connesse » (1348).

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente

PRESIDENTE. Su richiesta unanime dei componenti la 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Disposizioni per l'ammodernamento e la ristrutturazione dei servizi di trasporto esercitati per mezzo della gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde ed autoservizi integrativi » (1045), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Richiesta di variazione all'ordine degli argomenti fissati nel calendario dei lavori. Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 1343

ZUGNO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZUGNO. Onorevole Presidente, a nome della Commissione finanze e tesoro, che questa mattina ha esaurito la discussione del disegno di legge n. 1343: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 1973, n. 578, concernente modificazioni al regime fiscale dei prodotti petroliferi », chiedo, ai sensi dell'articolo 55, comma 4, del Regolamento, una parziale inversione dell'ordine degli argomenti fissato nel calendario dei lavori in corso, nel senso di dedicare alla discussione del suddetto disegno di legge la seduta pomeridiana di giovedì ed eventualmente quella antimeridiana di venerdì, data la ristrettezza dei tempi utili per l'esame del disegno di legge stesso.

Inoltre, a nome sempre della Commissione, chiedo all'Assemblea l'autorizzazione a riferire oralmente sul disegno di legge numero 1343.

PRESIDENTE. Senatore Zugno, ai sensi dell'articolo 55, comma 4, del Regolamento l'inversione dell'ordine degli argomenti fissato nel calendario di lavori può essere decisa soltanto al termine della seduta. Per quanto riguarda la richiesta a rife-

211a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

rire oralmente sul disegno di legge n. 1343, non essendovi osservazioni, essa s'intende accolta.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 » (1226); « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1972 » (1227)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 »; « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1972 ».

È iscritto a parlare il senatore Franco Tedeschi. Ne ha facoltà.

TEDESCHI FRANCO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, per l'esame del bilancio 1974 ci si può porre sotto diverse angolazioni; quella prescelta dal Gruppo socialdemocratico riguarda le immediate e reali prospettive del paese. Si è molto parlato, dopo la costituzione del Governo di centro-sinistra, di politica dei 100 giorni, di fase uno e di fase due, delle scelte che dovevano presiedere a ciascuno dei momenti per definire i quali ci siamo soprattutto sprecati in nomi di battesimo talvolta così azzeccati da ingenerare speranze e delusioni che poco o nulla hanno a che vedere con la politica e ben più, ci sembra, con il mito. Una specie di mitologia economica rappresenta l'ultima delle trovate che la fin troppo fantasiosa politica italiana ha espresso per identificare momenti per i quali meglio varrebbe riferirsi agli stati di necessità. Uno stato di necessità, secondo il nostro giudizio, dettato da esigenze che potremmo definire brutali come sono quelle del resto che discendono da un tasso talvolta pauroso assunto dalla svalutazione e determinato anche dalla perdita verticale del valore della nostra moneta.

Nel corso delle fasi del dibattito svoltosi ieri mi sono compiaciuto di ascoltare alcune autorevoli voci dell'opposizione affermare con ottimismo che definirei di maniera come la previsione di bilancio, almeno per quanto riguarda l'entrata, sia stata considerata dal Governo assai al di sotto delle reali possibiiltà per cui non dovrebbe in alcun modo spaventare un eventuale ulteriore incremento della spesa, sia pure per orientarla a fini produttivistici. Veramente stiamo assistendo ad una curiosa metamorfosi nei giudizi che si esprimono sulla situazione economica del paese e sulla attitudine dei partiti del centro-sinistra ad essere capaci di risolverla. Vorremmo che così fosse, che le cose andassero nel senso in cui taluno dice. Purtroppo noi temiamo che così non sia e che la condizione di emergenza della nostra economia non sia da considerarsi affatto superata, anche se taluni risultati positivi vanno senza dubbio ascritti al merito dell'iniziativa politica di questo Governo.

Possibilità di futuri e più incisivi interventi noi ci auguriamo sinceramente che maturino; e matureranno tanto più rapidamente nella misura in cui sapremo amministrare questo nostro incerto presente con grande rigore e con impegno severo.

Su ogni bilancio e anche su questo si riflettono luci ed ombre. Infatti, se è vero che dal punto di vista della spesa il bilancio di previsione del 1974 rimane un bilancio di competenza, però le somme iscritte nei vari capitoli si avvicinano di più alle reali possibilità di spesa della pubblica amministrazione; e questo è un passo che noi consideriamo significativo.

Permane tuttavia la condizione di un bilancio che ancora non costituisce uno strumento di politica economica perchè non consente di individuare la quantità di spesa pubblica e quindi l'effettiva consistenza dei mezzi di pagamento che nel corso del 1974 saranno immessi in circolazione. È vero che il bilancio, limitando la competenza, ha obiettivamente ristretto la capacità di impegno della publica amministrazione; ma è anche vero che la presenza di un ingente quantitativo di residui spendibili (11.000 miliardi), prevalentemente a carico dei bilanci del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dell'agricoltura, non offre tutte le garanzie necessarie per l'effettivo contenimento della spesa.

Assemblea - Resoconto stenografico

7 NOVEMBRE 1973

Il problema dei residui passivi è strutturale e dipende dalla inefficienza della pubblica amministrazione e dalla sua scarsa produttività. In questo settore, nonostante i decreti sulla riorganizzazione dei ministeri e sulla dirigenza, si è fatto per un verso troppo poco e per un altro verso magari anche un po' troppo, se sono vere — come sembrano vere — le informazioni che vengono diramate dalla stampa, secondo le qualli la Corte dei conti si sta occupando delle troppo accelerate promozioni che sarebbero state accordate alla vigilia della scadenza del decreto in questione.

L'insieme dei mezzi di cui la publica amministrazione dispone ammonta quindi a 23.000 miliardi di relative autorizzazioni a spendere, più 11.000 miliardi di residui passivi. Quanti se ne spenderanno effettivamente e quanti rifluiranno nel conto residui? Ecco perchè è necessario, a nostro giudizio, provvedere al più presto ad una modifica del bilancio. Le linee generali di questa modifica sono la realizzazione di un bilancio programmatico pluriennale, che preveda per ciascuna legge di spesa l'ammontare complessivo nel quinquennio, e lasci a un bilancio annuale impostato in termini di cassa, la determinazione del volume di spesa annuale a carico della legge iscritta nel bilancio pluriennale.

Sono evidenti gli effetti positivi di una riforma di questo tipo, e cioè l'effetto del collegamento della spesa pubblica alla programmazione e alle esigenze congiunturali. Dal punto di vista delle entrate è da rilevare che esse sono inferiori all'aumento del reddito monetario e questo significa che l'indice di elasticità delle entrate è inferiore a 1. In altri termini mentre le entrate dovrebbero crescere più del reddito monetario, perchè il nostro sistema fiscale è improntato a criteri di progressività, si prevede che crescano meno rispetto agli anni precedenti. Ciò è grave anche perchè la legge-delega sulla riforma tributaria prescriveva che si realizzasse almeno la parità di gettito tra le vecchie e le nuove imposte. Vi è quindi adombrata un'implicita sfiducia nella possibiiltà di contenere le evasioni per quei redditi che non essendo redditi da lavoro non sono facilmente rilevabili se non attraverso accertamenti. Si ha anche l'impressione per converso che si confidi sul volume del gettito prevalentemente per le entrate cosiddette automatiche, costituite dai prelievi sui redditi da lavoro dipendente mentre per gli altri occorrerà l'entrata in funzione di più congrui strumenti di accertamento come la anagrafe tributaria.

Il bilancio della prima fase della politica economica di questo Governo può essere considerato positivo perchè sono stati attuati e realizzati gli obiettivi che erano negli intenti del Governo: primo, quello di contenere l'inflazione interna su livelli compatibili con quelli esistenti sul mercato internazionale; secondo, quello di evitare un ulteriore deprezzamento della moneta sui mercati internazionali; terzo, infine quello di consentire una ripresa produttiva attraverso l'aumento del volume della domanda. I primi due obiettivi sono stati raggiunti attraverso la politica dei prezzi, il terzo è stato conseguito attraverso un aumento della domanda interna ed internazionale e attraverso una politica creditizia che non scoraggiando gli investimenti produttivi ha evitato un aumento dei mezzi monetari in circolazione a fini speculativi attraverso una selezione del credito. Questi obiettivi sono stati conseguiti soprattutto per la collaborazione che al Governo è stata accordata dalle componenti sociali ed in primo luogo dai sindacati dei lavoratori che pur senza accettare principi di tregua sociale hanno di fatto agevolato il conseguimento di questi risultati.

Occorre quindi dare atto del senso di grande responsabilità di cui in primo luogo i sindacati operai hanno saputo dare prova e tuttavia non dimenticare nemmeno come questo grande senso di responsabilità che va doverosamente riconosciuto non si sia tradotto in una beffa e in un inganno. Dobbiamo dire che la salvaguardia dei livelli reali delle retribuzioni è in tempi di inflazione galoppante un obiettivo concreto non legato a fumoserie teoriche e che pertanto il senso di responsabilità dei lavoratori ha ricevuto il giusto riconoscimento in termini di concreti vantaggi economici. Nessuna inden-

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

nità di contingenza sarebbe riuscita a tanto per quanti scatti e per numero e per frequenza si fossero dovuti contare.

I fatti avvenuti hanno anche dimostrato in definitiva che questo paese è meno ingovernabile di quanto si creda e che quindi se si adottano provvedimenti seri ed attendibili la credibilità delle forze politiche e dei poteri pubblici riprende quota.

Si è ora impegnati intorno ai problemi della cosiddetta fase 2. A ben vedere, come non abbiamo mancato di riconoscere per i fenomeni di cui abbiamo fin qui parlato, ci sembra francamente ozioso disquisire sulla maggiore o minore opportunità di aprire una fase prima di avere concluso quella precedente. A noi pare vi siano delle condizioni di stato di necessità cui non è possibile sfuggire. La politica del blocco dei prezzi va riesaminata essendo giunto al termine il periodo di controllo rigido. Questo rappresenta uno stato di necessità. Il problema della proroga del blocco dei fitti con le scadenze alle viste è destinato a richiamare su di sè l'attenzione degli organi politici. Anche questo rappresenta uno stato di necessità. La questione del Mezzogiorno, con la correlata revisione della politica degli incentivi, che non possono più non essere accompagnati da un sussidio di interventi diretti ad incidere sull'assetto della società civile, non è questione che possa essere passata in seconda linea anche per l'impulso che ad essa perverrà dalle piattaforme rivendicative elaborate dalle organizzazioni sindacali intenzionate a privilegiare, nella trattativa che stanno per aprire con le grandi aziende, una politica di investimenti incentrata sullo sviluppo del Mezzogiorno. E anche questo, ovviamente, rappresenta uno stato di necessità.

Certo uno dei problemi fondamentali di quella che per seguire l'uso corrente chiameremo fase due è quello di garantire una ripresa non accompagnata da tensioni e da problemi irrisolti che potrebbero effettivamente renderla inattuabile. Il Governo deve quindi realizzare strumenti di politica economica che sostengano gli investimenti produttivi. È nella convinzione di tutti che una politica di ripresa degli investimenti non drogata da fattori di stagnazione deve ten-

dere a rimuovere situazioni di carattere strutturale della nostra economia la cui presenza nel sistema ha prodotto elementi pericolosi di inflazione. Nella fase due quindi si deve procedere all'eliminazione graduale di questi fattori negativi attraverso una politica che, come linea di tendenza, cominci a prefigurare le riforme.

Condizioni generali perchè questa politica possa esser attuata sono in primo luogo una certa stabilità del quadro politico e quindi un mantenimento della fiducia degli operatori nei confronti delle misure adottate dal Governo e della loro efficacia. In secondo luogo la adozione di strumenti di politica economica che consentano di realizzare una accelerazione degli investimenti produttivi attraverso il mantenimento ed il miglioramento delle condizioni necessarie al raggiungimento di tale obiettivo.

Nell'immediato occorre ancora che il Governo mantenga strumenti di controllo dell'economia anche se meno rigidi di quelli realizzati nella prima fase anche perchè le condizioni che avevano portato il paese ad una situazione economica difficile non sono del tutto debellate. Si dovrà quindi passare in questi giorni dalla fase di blocco a quella di controllo dei prezzi.

Anzitutto occorre dire che la fase di controllo richiede molto più impegno dal punto di vista dell'esecuzione da parte della pubblica amministrazione che la fase del blocco; in secondo luogo che la fase di controllo richiede, anche e forse in maggior misura che la fase di blocco, la collaborazione delle parti sociali interessate. Nella fase di controllo dei prezzi si dovrà realizzare un meccanismo più elastico di quello della fase del blocco che consenta eventuali trasferimenti dei costi sui prezzi. Ma su questi temi il Governo dovrà fare molta attenzione. Infatti non potrà essere consentito il trasferimento di qualsiasi tipo di costo sui prezzi, ma soltanto di quei maggiori costi che sono effettivamente accertati dalla pubblica amministrazione e che derivano da fatti certi. È nostro parere che possano essere trasferiti sui prezzi soltanto gli aumenti dei costi di lavoro e delle materie prime quando questi maggiori costi non siano compensati da

Assemblea - Resoconto stenografico

7 Novembre 1973

adeguati incrementi di produttività. Questo significa che gli organi amministrativi dovranno fare molta attenzione ai dati forniti dalle imprese e quindi occorrerà rinforzare il complesso degli apparati amministrativi attraverso una riforma del Comitato interministeriale dei prezzi che presiede alla disciplina dei prezzi stessi.

È anche sperabile che i sindacati dei lavoratori acquisiscano una maggiore consapevolezza circa i fenomeni relativi agli aumenti dei costi di lavoro che, dovuti ad ulteriori rivendicazioni, potrebbero gravare i conti economici delle imprese se non saranno compensati da aumenti adeguati di produttività. Ed è certo che questa politica comporta una grossa assunzione di responsabilità da parte degli imprenditori e dei sindacati operai. Una grossa assunzione di responsabilità che si può pretendere da queste forze sociali soltanto se si operano quegli interventi sui fattori esterni della produzione che finora hanno fortemente condizionato la ripresa.

Si intende parlare di quei fenomeni di rendita la cui presenza particolare nel nostro paese rende difficile qualsiasi politica antinflazionistica che si proponga di intervenire sulla genesi degli aumenti dei prezzi. Se infatti questi fenomeni non esistessero una nipresa degli investimenti potrebbe garantire nel breve periodo l'uscita dalle tensioni inflazionistiche e la ripresa del ciclo in termini di equità.

Viceversa il fatto che esistano fenomeni di rendita sia nel settore privato che nel settore pubblico che potremmo definire di tipo parassitario e che si scaricano sul mondo della produzione impedisce che una ripresa possa avvenire nel breve periodo; ma d'altro lato impone alle forze politiche di rimuovere gradualmente queste strozzature la cui esistenza, è bene ricordare, è tipica del nostro paese più che degli altri partners europei e che quindi rende più difficile al nostro paese l'uscita dalla congiuntura sfavorevole.

Non sono quindi fenomeni di carattere congiunturale quelli che in definitiva trattengono il nostro paese dal rientrare nel cosiddetto serpente monetario europeo, ma queste condizioni strutturali di tipo diverso. Intendiamo, in modo particolare, fare riferimento ai problemi del Mezzogiorno, che non debbono essere visti in chiave solo territoriale o settoriale, e in secondo luogo ai problemi irrisoluti della casa, dell'assistenza sanitaria e, più in generale, alla situazione di crisi delle strutture pubbliche centrali e locali per la carenza di interventi sia diretti che indiretti rispetto alle esigenze del paese. Infatti, soprattutto nella struttura pubblica del paese, più di quanto non avvenga nell'ambito privato, si verificano incrementi di costi non accompagnati da adeguati incrementi di produttività, dovuti soprattutto alle pressioni salariali di alcuni settori che si comportano in modo corporativo.

Questo fa sì che per effetto di non contenibili tendenze alla perequazione salariale il settore privato si veda costretto a scaricare sui prezzi incrementi di costi che altrimenti metterebbero in crisi gli equilibri aziendali. In particolare va detto che la riforma della pubblica amministrazione non si è finora affrontata in termini di efficienza. Infatti, la creazione della dirigenza statale pur essendo cosa giusta finisce per incrementare una condizione di disordine perchè non si accompagna a condizioni di maggiore efficienza e di maggiore produttività. Poichè non si riesce, quindi, ad incidere sui fenomeni reali si creano automaticamente privilegi e parassitismi che costituiscono anche fonte di scandalo nell'opinione pubblica facendo aumentare le tensioni e i conflitti tra le varie componenti sociali.

Proprio per questi motivi la creazione della dirigenza statale non ha modificato in nulla i meccanismi preesistenti di disciplina dell'impiego pubblico; ha soltanto determinato avanzamenti contrari allo spirito della riforma, ha comportato impegni onerosissimi in termini di finanza pubblica e ha gratificato le immutate condizioni di incapacità della pubblica amministrazione in un momento in cui il Governo invece avrebbe avuto soprattutto l'esigenza di guadagnare in termini di credibilità non agevolando le spinte di carattere corporativo.

Le occasioni certamente non mancheranno per far seguire ad alcuni settori una logica in cui l'elemento corporativo sia defiAssemblea - Resoconto stenografico

7 NOVEMBRE 1973

nitivamente debellato. È bene quindi che il Governo non manchi di raccogliere la sollecitazione che implicitamente deriva da recenti considerazioni delle confederazioni sindacali in base alle quali lo sciopero di alcune categorie può essere giusto soltanto quando gli effetti che si tendono a conseguire attraverso queste forme di lotta non si scarichino in modo negativo su tutta la collettività; in altri termini quando il prezzo che la collettività deve pagare per mantenere alcune categorie di cittadini in condizioni di privilegio non sia troppo alto rispetto alle rivendicazioni che vengono poste.

Altro nodo fondamentale è rappresentato dalla politica della casa. A differenza degli altri Stati europei il nostro non possiede adeguati strumenti per evitare la speculazione sulle aree urbane, nè riesce ad immettere sul mercato edilizio un numero sufficiente di vani per poter svolgere una funzione calmieratrice nei confronti dell'edilizia privata. Ove vi fossero strumenti adeguati ed offerta pubblica più consistente di quella attuale, intorno a valori complessivi, cioè, del 50 per cento del totale dell'offerta. non vi sarebbe nessuna necessità di adottare una politica di contenimento dei fitti perchè la rendita immobiliare avrebbe avuto andamenti di mercato completamente diversi e con tassi di incremento notevolmente inferiori a quelli sempre elevati e a quelli elevatissimi registrati in questi ultimi mesi.

Una politica di equo canone deve quindi mirare da un lato alla tutela dei conduttori che si trovano costretti a pagare un fitto sempre più elevato perchè correlato all'aumento dei prezzi delle abitazioni, dall'altro ad evitare che misure restrittive non determinino uno sciopero degli investimenti nella edilizia ed una degradazione del patrimonio abitativo e insieme deve tendere alla tutela del piccolo risparmio. Tutti questi problemi verranno al pettine prima del 31 gennaio 1974 e il Governo, anche se varerà una ulteriore proroga del blocco, dovrà impostare urgentemente provvedimenti di lungo periodo che si propongano di soddisfare le esigenze dianzi accennate.

Su questi temi il Parlamento dovrà pronunciarsi quando il Governo presenterà un disegno di legge in materia, così com'è negli accordi, ma anzitutto occorre dire che le linee alle quali questo disegno di legge dovrà attenersi dovrebbero essere comunque le seguenti: fissare i livelli dei canoni con interventi delle autorità amministrative; determinare l'ammontare dei fitti sulla base del valore degli immobili, accertato a fini fiscali; realizzare uno sblocco graduale dei canoni bloccati dal 1947, tutelando così il piccolo risparmio; tutelare in particolare alcune categorie a basso reddito, cioè lavoratori dipendenti, pensionati, eccetera.

È certo però che una disciplina di equo canone non può che proporre l'obiettivo della tutela dei conduttori e quindi il livello dei fitti non può essere determinato dal libero mercato. Ciò comporta una revisione degli strumenti di incentivazione all'edilizia privata, che dovranno essere resi manovrabili e più consistenti quando siano diretti a sostenere investimenti di edilizia residenziale di standard non elevato. Infatti una revisione dei meccanismi di incentivazione che si proponga questi obiettivi è in grado di contenere i prezzi delle abitazioni, di renderli più accessibili al piccolo risparmio e contemporaneamente fa sì che i livelli dei canoni siano molto più contenuti di quelli attuali che in media nei grandi centri urbani raggiungono il 30 per cento del reddito individuale complessivo contro percentuali almeno del 50 per cento inferiori negli altri paesi europei.

Un altro aspetto di cui ci preoccupiamo riguarda la politica degli incentivi all'industria. I problemi dello sviluppo economico del nostro paese sono intrinsecamente legati agli strumenti di incentivazione dell'industria e alla eliminazione degli squilibri territoriali presenti nel nostro paese. Condizione quindi dello sviluppo è una riforma del sistema degli incentivi vigente; riforma tributaria che, intervenendo su tutti i meccanismi di esenzione, modifica profondamente l'assetto esistente degli incentivi. D'altra parte occorre tenere presente anche l'esigenza di ristrutturare il sistema degli incentivi in modo da renderlo più coerente con gli obiettivi generali dello sviluppo che possono essere riassunti in tre esigenze fondamen-

7 Novembre 1973

tali: aumento dell'occupazione nel Mezzogiorno; creazione di un sistema industriale tecnologicamente competitivo; eliminazione degli squilibri territoriali presenti al livello di sviluppo industriale.

Il soddisfacimento della prima esigenza comporta che il peso dell'incentivazione nel Mezzogiorno sia spostato sugli investimenti ad alta intensità di lavoro più che sugli investimenti ad alta intensità di capitale; in secondo luogo che si provveda ad una politica di incentivazione sulla gestione delle imprese più che sugli investimenti iniziali. Questo obiettivo può essere perseguito attraverso provvedimenti che riducano il costo del lavoro e attraverso contributi sottoforma di buoni di imposta al capitale di esercizio.

Non possiamo sottacere, d'altra parte, la necessità di promuovere una struttura industriale competitiva quanto meno con quella europea, che impiega quantativi sempre più consistenti di risorse nella ricerca, nello sviluppo e nella innovazione. Infatti, l'apparato industriale italiano agisce in buona parte sul mercato estero e lavora su materie prime che sono prevalentemente importate. È quindi necessario promuovere iniziative industriali che possiedano la capacità di dilatare la base di occupazione e che nello stesso tempo operino in settori tecnologicamente avanzati. Il rischio che altrimenti si correrebbe sarebbe quello di promuovere l'avvento di una struttura industriale che ha, sì, forti contingenti di manodopera occupata, ma che si presenta estremamente fragile e quindi, per reggersi, ha bisogno di un nuovo apparato protezionistico di elevato costo sociale. Infatti l'eliminazione degli squilibri territoriali dall'apparato industriale comporta una revisione dei sistemi di incentivazione vigenti nel centro-nord per rendere effettivamente preferenziali gli investimenti industriali nel Mezzogiorno e quindi deve prevedere la creazione in questa area di tutte quelle condizioni esterne alla struttura produttiva che agevolino la venuta di nuovi insediamenti.

Ci sono alcune linee di tendenza, onorevoli colleghi, che rappresentano altrettanti punti fermi, di cui la componente socialdemocratica intende farsi carico per stimolare nella giusta direzione l'iniziativa del Governo. Esse si compendiano nelle seguenti esigenze: provocare un legame sempre più stretto fra bilancio dello Stato e politica di programmazione economica; destinare il massimo possibile delle risorse agli incrementi della produttività; contrastare energicamente ogni spinta di carattere corporativo; migliorare in maniera netta l'efficienza operativa della pubblica amministrazione come solo elemento veramente rappresentativo di una sostanziale capacità riformatrice. Tali intendimenti sembrano ampiamente riflessi nel bilancio 1974, per il quale esprimiamo il nostro parere favorevole. Ma non ci sostengono solo ragioni di natura che vorremmo chiamare di tecnica economica, bensì anche ragioni che attengono al quadro politico generale: primo perchè non vediamo prospettare serie alternative politiche alla alleanza di centro-sinistra e poi perchè anche l'ipotesi del cosiddetto compromesso storico a ben vedere non ci può come socialdemocratici assolutamente riguardare, sia perchè ci sembra affetta da una sorta di velleitarismo, sia perchè - si faccia sopra o sotto le nostre spalle — essa sarebbe destinata a svestire comunque di ogni capacità politica non solo la socialdemocrazia come tale, ma in generale tutte le forze della sinistra democratica e laica del nostro paese.

Comunque nessuno pensi che saremmo disposti a disertare il nostro ruolo. Anche se annoverati tra le forze politiche minori, pensiamo di poter disporre di sufficiente credibilità democratica per sensibilizzare la opinione pubblica intorno alle gravi conseguenze di cui sarebbe gravida una eventuale risposta non chiara del partito di maggioranza relativa alle profferte del Partito comunista italiano. Questa nostra ferma determinazione non autorizza nessuno peraltro ad annoverarci tra le forze frenanti di un avanzato processo riformatore di cui dobbiamo porre in essere seriamente le basi, attraverso il processo di risanamento della situazione economica del paese.

A questo riguardo la nostra disponibilità, la disponibilità dei socialisti democratici è 211a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

completa, in perfetta aderenza con la linea che sarà collegialmente adottata dal Governo di centro-sinistra. (*Applausi dal centrosinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mario Tedeschi. Ne ha facoltà.

TEDESCHI MARIO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, signori senatori; sarà che siamo in pochi, sarà il velluto rosso, sarà la grazia stessa di chi presiede, questo dibattito ha un clima gozzaniano, da cose morte. Indubbiamente anche il fatto che il ministro del bilancio sia l'onorevole La Malfa induce a ripensare alla malinconia delle cose che potevano essere e non sono state.

Onorevole La Malfa, venti anni fa ebbi tra le mani il rapporto che lei fece fare sugli enti di Stato e che forse lei ricorda ancora. Io ci lavorai molto, come giornalista. Oggi però gli enti di Stato sono sempre tanti e lei è sempre alla caccia delle loro irregolarità amministrative: non è cambiato niente.

Undici anni fa c'era qui, in quest'Aula, il 27 luglio 1962, il dibattito sulla nazionalizzazione elettrica. Lei, onorevole La Malfa, polemizzando col mio amico Nencioni, negò assolutamente che quel Governo di cui lei faceva parte e che era il primo governo di centro-sinistra, fosse un governo « spendereccio » — testuale parola — e disse testualmente che la nazionalizzazione dell'energia elettrica era un provvedimento che « non sarebbe costato un soldo ».

Ho citato questi due piccoli episodi, ma ne potrei citare molti altri, per dire che sia sul piano operativo, sia sul piano delle previsioni, da parte nostra è impossibile avere grande fiducia nella sua azione politica. Naturalmente, questo è un giudizio che esclude il giudizio sul piano personale. Per questo ho parlato delle cose che potevano essere e non sono state.

D'altra parte, se guardiamo il bilancio che ci è stato presentato e lo confrontiamo con la realtà politica economica del Paese, ci rendiamo conto di trovarci di fronte ad un documento veramente singolare. Ci si dice

all'inizio (leggo testualmente) che « il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974, riguardato nelle cifre d'insieme, si determina... ». Ma che cosa significa « riguardato nelle cifre di insieme »? Che io sappia, le cifre del bilancio non possono che essere certe e determinate, perchè scaturiscono dalla legge. Che cosa c'è da riguardare, non lo capisco. Certo si può fare qualche previsione, aumenti di scala mobile, variazioni di prezzi eccetera, ma tutto ciò deve essere sempre accompagnato dalla legge.

L'inizio del secondo capoverso dice: « È opportuno specificare le motivazioni che sono alla base della individuazione dei livelli del disavanzo delle entrate e delle spese ». Siamo sempre a questo linguaggio, più adatto ai libri gialli che a un bilancio. Non c'è niente da individuare, il bilancio è molto semplice: c'è una cifra x e una cifra y, tra cui si fa la differenza; è come il risultato delle operazioni che fa fare la maestra a scuola.

È un linguaggio strano, contorto, che denuncia una realtà che è inespressa, ma che tutti coloro che sono un po' a contatto con la burocrazia conoscono: la realtà dei tecnici dei ministeri che avete chiamato a tradurre in un documento le vostre direttive e che, rendendosi conto di avere a che fare con un cumulo di cose slegate e un po' assurde, si sono divincolati sul dizionario come San Lorenzo sulla graticola; hanno fatto, poveretti, una fatica assurda! Ma dietro a questo linguaggio così contorto c'è anche la spiegazione del perchè di tali contorsioni.

Infatti, nello stesso secondo comma, al secondo capoverso, troviamo la spiegazione. Si afferma testualmente: « Il Ministero del bilancio e della programmazione economica, in collaborazione con i servizi della Banca d'Italia, ha previsto per il 1974 un aumento del reddito nazionale del 14,5 per cento in termini monetari e del 6 per cento in termini reali. Per l'incremento del reddito è stata ipotizzata la piena utilizzazione ... della capacità produttiva esistente. Per i prezzi è stato scontato un rallentamento ... ».

211a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 Novembre 1973

Ecco allora secondo me la spiegazione delle apparenti assurdità di linguaggio di cui parlavo prima, che poi si ritrovano nel testo di tutto il documento: ci troviamo di fronte ad una situazione che, per quanto riguarda la politica economica e finanziaria di quel paese, si configura in una piramide rovesciata. Al vertice non c'è più il Ministero del tesoro, ma la Banca d'Italia. È la Banca d'Italia che fa le ipotesi, che avanza le supposizioni, mentre è poi il Tesoro che pone la dichiarazione categorica dello sbarramento ai 7.400 miliardi di deficit; di modo che il 31 maggio prossimo il risultato sarà che il governatore Carli andrà all'assemblea dei partecipanti, dirà nuovamente che tutto è sbagliato, tutto va male, e la colpa sarà vostra perchè voi avete posto lo sbarramento, ma sulla base delle ipotesi che ha fatto lui. E la colpa è vostra perchè avete abdicato al punto che alla conferenza di Nairobi non si è neanche sentita la necessità di mandare un rappresentante politico: ha fatto tutto lui, Carli.

Questa attuale è una classe dirigente che senza dubbio merita tutte le critiche e tutte le rampogne; però, non ho mai visto una classe dirigente che addirittura si prepara la rovina con le sue mani, come voi state facendo. Perchè ho parlato di piramide rovesciata? Perchè questa è la realtà. Oggi, ripeto, c'è al vertice la Banca d'Italia; sotto la Banca d'Italia ci sono alcuni enti, i grandi enti economici statali o parastatali, e quei pochi gruppi privati o semiprivati che sono ancora superstiti e che decidono per conto loro. Molto spesso a me è capitato di parlare con alcuni responsabili di questi organismi ai quali dicevo che il Governo e la classe politica si lamentano perchè non rispettano gli ordini. Ebbene, mi è stato risposto in coro unanime che gli ordini li avrebbero eseguiti ben volentieri se fossero arrivati, ma che non arrivavano ordini perchè la classe politica non era più in grado di darli; e noi, aggiungevano, non possiamo stare fermi con le aziende.

Alla base del triangolo c'è, poi, il Tesoro, ridotto al puro e semplice compito di ufficiale pagatore. Il bilancio è lo specchio di questa situazione ...

LA MALFA, Ministro del tesoro. Questo è un romanzo.

TEDESCHI MARIO. Forse è un romanzo, ma le cose sono dette in maniera che probabilmente lo renderanno un po' più divertente di quanto non sia l'altro romanzaccio che è il bilancio del quale stiamo discutendo.

LA MALFA, Ministro del tesoro. Lo doveva leggere un po' meglio.

TEDESCHI MARIO. Non è stato molto divertente, ma l'ho letto.

Ora dicevo all'inizio che le ipotesi le ha fatte la Banca d'Italia mentre lei, signor Ministro, ha posto lo sbarramento. Come lo abbia posto dal suo romanzo — e non dal mio - non si riesce a capirlo. Ma crede davvero che sarà possibile rispettarlo, quello sbarramento? Forse sarebbe stato possibile se fosse dipeso solamente da noi. Ma pensiamo per un momento alla crisi petrolifera. Considerate il fatto che lo stesso bilancio prevede per il 1974 un gettito tributario di 16.107,7 miliardi e che il 70 per cento di questo gettito viene da imposizioni indirette. Ammettiamo che venga a mancare un 20 per cento di questa cifra in seguito alla diminuzione dei consumi nel settore petrolifero e dobbiamo dire addio allo sbarramento. Come si vede, non sono cose che dipendono solamente dalla nostra volontà.

Ma andiamo avanti. Evito di soffermarmi sulle cifre perchè, a mio modo di vedere, specialmente dopo la riforma che c'è stata sul dibattito del bilancio, il modo corretto di discuterne è quello di individuare le linee di politica economica del Governo che presenta il bilancio stesso. Mi scusi, onorevole La Malfa: a mio giudizio il punto fondamentale è che lei non pratica una politica del Tesoro. E spiego anche il perchè. Cosa è il Tesoro? Il Tesoro non è altro che la banca di tutti i cittadini per gli incassi e i pagamenti della collettività. Quando gli incassi non sono sufficienti, il Tesoro ricorre all'indebitamento. Allora, se l'onorevole La Malfa avesse voluto veramente combattere l'inflazione come egli dice, per prima cosa avreb-

Assemblea - Resoconto stenografico

7 Novembre 1973

be dovuto preoccuparsi di ridurre i costi del Tesoro. Invece siamo quasi l'unico paese del mondo in cui il Tesoro continua a ricorrere al sistema dell'indebitamento indiretto, che, certo, fa gran comodo al Consorzio di credito per le opere pubbliche, ma in realtà, stando alle voci ed anche alle polemiche giornalistiche di due o tre anni fa, fa gran comodo anche a coloro i quali lucrerebbero sul famoso 0,50 per cento che viene fuori da questo tipo di indebitamento.

Sta di fatto che tutto questo comporta, dal bilancio che abbiamo qui, una variazione di aumento di interessi sui prestiti di oltre 370 miliardi.

C'è poi una distinzione nel bilancio, tra spese correnti, che rappresentano il 79,1 per cento, e quelle in conto capitale; ma questa distinzione trovo che, ai fini del Tesoro, non abbia nessuna importanza, perchè per Pantalone il problema è sempre lo stesso. Vorrei invece sapere chi ha stabilito e in base a quale criterio stabilisce quali sono le spese da considerare in conto capitale e quali no. E a questo punto vorrei anche sapere per quale motivo, se si voleva combattere l'inflazione, non si è trovato a un certo momento il coraggio necessario per dire agli enti pubblici: io per un anno o due smetto di rimpinguarvi il fondo di dotazione. Sono stati creati questi mastodonti: ormai dovrebbero essere in grado di camminare con le loro gambe! Invece ogni anno gli rimpinguiamo le casse ed essi continuano a sperperare.

L'interrogativo diventa ancora più grave quando si consideri, per esempio, la voce relativa all'« azione e agli interventi del campo sociale »; in questo settore le spese ammontano ad oltre 2.900 miliardi. Ora, a parte il fatto che in questa cifra sono stati compresi anche 500 miliardi di pensioni di guerra, che in realtà sono competenza del Tesoro e non del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e che non sono beneficenza ma sono un tributo sacrosanto e dovuto, penso che il Ministero del tesoro avrebbe dovuto e potuto puntare i piedi dinanzi a proposte di rinnovo di spese per i cantieri di lavoro e per le scuole di orientamento e addestramento professionale, che ormai -

tutti lo sappiamo — sono semplicemente organizzazioni di magnaccia.

Ecco perchè dico che non c'è una politica del Tesoro corrispondente alle promesse e agli impegni. Perfino in sede di riforma tributania non siete stati capaci di opporvi alle richieste delle esattorie private, delle compagnie private per l'esazione dei tributi, e avete concesso una proroga che significa solamente l'impegno ad assumere tra dieci anni a carico della collettività gli oneri passivi di quelle compagnie. Non si può parlare molto di scure senza poi manovrarla.

E qui la vicenda diventa addirittura spaventosa quando si passa a guardare il problema dei residui passivi, che sono 13.000 miliardi. Questi residui sono ormai niente altro che fantasmi contabili. Abbiamo visto nei giorni scorsi che quando le regioni hanno fatto presente che per esse ci sarebbero dovuti essere 2.000 miliardi è venuto fuori che ce n'erano soltanto 42!

Nell'indagine conoscitiva sui problemi della spesa pubblica, fatta nel 1971 per conto della Commissione bilancio della Camera, il professor Armani ha affermato testualmente che « il fenomeno dei crescenti residui passivi si spiega non soltanto con la volontà di procrastinare il pagamento delle autorizzazioni di spesa ricorrendo a una forma larvata di debito, ma anche e soprattutto con la volontà di ricorrere a una particolare forma di illusione finanziaria, promettendo di spendere in ogni esercizio più di quanto in realtà si possa e si riesca ad erogare ».

Capisco benissimo la difficoltà di una classe dirigente che per anni si è abbandonata a questa pratica vergognosa, che dimostra come la popolazione sia trattata alla stregua dei negri imbambolati con lo specchietto. Capisco l'imbarazzo di una classe dirigente che deve dire: guardate, le spese per le quali vi avevamo presentato dei titoli di giornale assai grossi non ci sono più ed è tutto finito. Però bisogna pur deciderci a farlo e il Ministro del tesoro - mi scusi, onorevole La Malfa — dovrebbe sapere che in base alla legge di contabilità dello Stato è prevista dopo tre anni la perenzione per omessi impegni di spesa. Certo però a questa forma di salvataggio del bilancio statale non arri-

7 Novembre 1973

veremo mai se non metteremo l'ispettorato del tesoro in grado di funzionare e se continueremo ad accettare che come impegno valido di spesa sia considerato il solo fatto di avere commissionato il progetto all'architetto o all'ingegnere. Questo sistema ha fatto tanto comodo a taluni studi tecnici o pseudotecnici, dei quali sono state popolate le cronache in occasione dello scandalo dell'ANAS. Però è grazie a questi sistemi che continuano a vivere i fantasmi contabili dei residui passivi. E allora meglio sarebbe stato fare un censimento serio dei rispettivi impegni di spesa assunti; meglio sarebbe stato addirittura ridurre il periodo per la previsione da tre anni a due anni e in calce al disegno di legge che ci viene presentato inserire gli articoli per cominciare a tagliare nel gran mucchio dei residui passivi.

Per il resto desidero fare solamente qualche accenno alla politica d'intervento nel Meridione. È stranissimo che questo documento parli degli interventi nell'Italia meridionale, del finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, come se non ci fosse un Ministro della Cassa per il Mezzogiorno il quale dice che 22.000 miliardi sono stati buttati via. Questo documento dà l'impressione di quelle macchine che vanno avanti per forza d'inerzia su strade sbagliate, ignorando quello che intorno avviene, si dice e si fa. Non so con quale coraggio si possa continuare a insistere nello stesso tipo di interventismo nell'Italia meridionale, dopo le critiche fatte dal Ministro competente.

In pratica, da cosa nasce l'insuccesso della politica meridionale di tutti i governi che si sono sin qui succeduti? Nasce da errori d'impostazione che voi ripetete con questo bilancio. Nasce innanzitutto dall'errata valutazione secondo cui teoricamente voi credete che sia più facile che risparmi chi guadagna diecimila lire anzichè quello che ne guadagna cinquemila, il che non è. Partendo da questo concetto sbagliato, l'intervento statale nel Sud ha provocato tre risultati, di cui oggi Donat Cattin dà il certificato ad ogni intervista che rilascia: primo, ha causato la diserzione in agricoltura; secondo, non ha fatto l'industrializzazione;

terzo, ha provocato l'emigrazione. E allora bisogna cambiare sistema, invertire rotta. Nel Mezzogiorno bisognava in realtà salvare l'agricoltura, aumentare gradatamente i salari in certi settori; invece si è proceduto con un sistema che tendeva a creare isole di benessere nelle quali venivano divisi i compiti, per cui la Democrazia cristiana amministrava le sovvenzioni, i finanziamenti, e i partiti di sinistra erano liberi o quasi di reclutare aderenze. C'era questa divisione dei poteri e si andava più o meno avanti. Ma adesso il trucco è caduto. E questo tipo d'interventismo poteva aiutare, facilitare solamente gli avventurieri da un lato e la vendita dei prodotti del Nord dall'altro. E voi continuate, il bilancio lo dimostra; con l'aggravante che oggi il Meridione mette a nudo un suo dramma che consiste in questo: che non c'è più dovizia agricola, che il miracolo industriale non si è realizzato e che il famoso « serbatoio umano » si è svuotato. La salvezza potrebbe venire forse da quella fonte terziaria che è il turismo. Ma di questo non c'è traccia nel bilancio; il turismo del Sud continuerà ad essere un turismo disordinato, povero, che attrarrà sempre gente povera: i poveri con i poveri. Non aiuterete molto i meridionali, in questo modo; anzi, non li aiuterete affatto.

A questo punto, prima di concludere, desidero rivolgermi un momento ai pochi senatori democristiani che sono qui presenti per fare un'osservazione politica che riflette la totale passività con cui la Democrazia cristiana accetta certe cose. Nacque il centrosinistra, un ministro socialista, Pieraccini, volle imporre la programmazione per legge; poi quel Governo cadde, la programmazione fallì e la responsabilità ricadde su di voi: Democrazia cristiana. Ed era giusto: eravate il partito che aveva il Presidente del Consiglio, eravate il partito che era la maggiore componente del Governo, eravate il partito che aveva avallato la programmazione. Adesso i ministri La Malfa e Giolitti ci dicono che la maggior parte degli impegni di spesa derivano da quelli assunti dal precedente governo Andreotti e Andreotti in giro fa sapere che in realtà aveva solamente ereditato impegni provenienti dal preceden-

7 Novembre 1973

te governo di centro-sinistra. È anche vero, ma alla fine tutto quanto ricade su chi? Su Andreotti, su Rumor, su Colombo: sempre democristiani. Quando domani, come è probabile, possibile, la barriera dei 7.400 miliardi salterà (perchè può saltare, se non è già saltata), l'onorevole La Malfa troverà giustificazioni tecniche anche per questo, il governatore della Banca d'Italia Carli dirà che anche lui aveva ragione e l'insuccesso sarà del governo Rumor, democristiano.

Ora io mi chiedo e chiedo ai colleghi democristiani: fino a quando credete di poter continuare con queste operazioni in perdita che vi logorano un po' per giorno? E per noi va benissimo per quella parte di logoramento che viene a destra, ma ci preoccupiamo per quella parte di logoramento che va a sinistra.

Nel regio esercizio, negli anni 1941-42-43, fu diramata una circolare che ebbi modo di vedere anche io. L'oggetto era: uso dell'uniforme. Il testo era il seguente: « L'uniforme va portata fino a consumazione ». Ecco, questo bilancio mi dice chiaramente che il vostro concetto del potere è il seguente: il potere va gestito fino a consumazione. Per me, l'avete già consumato tutto. (Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni).

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

R I C C I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, prendo la parola in questa discussione generale conoscendo le perplessità ed il disagio che alcuni colleghi, anche della maggioranza, hanno manifestato per i criteri che hanno suggerito l'impostazione del bilancio. Qualcuno, dopo un'analisi minuziosa dei precedenti storici, sociologici, politici e legislativi, sia interni che internazionali, condizionanti in una situazione economica notoriamente difficile le scelte del bilancio, e dopo aver indicato alcuni obiettivi di medio e lungo periodo, ha definito il bilancio di previsione per il 1974 un « bilancio di transizione ».

Le condizioni economiche generali ed i rimedi proposti per combattere l'inflazione ed il crescente disavanzo ci fanno più realisticamente ritenere che il bilancio al nostro esame non offra margini a possibili anche se comprensibili richieste o rivendicazioni. Le previsioni d'entrata sembrano dettate da un ottimismo che non trova giustificazione nella prima esperienza della riforma tributaria (che probabilmente avrà una smentita anche per i fatti internazionali di cui siamo in questi giorni testimoni) e, come ha rilevato anche il senatore Colella nella Commissione di merito, sotto il profilo dell'attendibilità sono gravemente condizionate dagli effetti della concreta attuazione della stessa riforma tributaria; sicchè è possibile fin da ora prevedere che saranno necessari diversi assestamenti delle previsioni. Ne deriva che se tale ottimismo nelle previsioni delle entrate dovesse dimostrarsi ingiustificato, tutto il sistema economico, che il bilancio si sforza di fotografare, sarebbe travolto da una crisi di più vaste proporzioni le cui conseguenze non sono facilmente quantificabili.

Di contro i capitoli di spesa hanno subìto decurtazioni drastiche non solo rispetto alle richieste dei singoli dicasteri ma anche rispetto a quelle priorità di obiettivi che, pur in una fase di transizione e in una situazione economica delicata, non possono essere abbandonati senza aggravare tutti gli squilibri che un sistema economico dualistico già di per sè presenta. Mi riferisco in particolare alle riduzioni apportate alle previsioni di spesa per investimenti, agli interventi per il Mezzogiorno, alle spese per il funzionamento della giustizia, agli investimenti destinati alla ricerca applicata eccetera; di talchè sarà forse possibile correggere o delineare le spinte squilibranti o inflazionistiche in atto, ma potrebbe anche conseguirne un arresto, sia pure temporaneo, dello sviluppo economico del nostro paese.

Se una scelta, quindi, ha necessariamente caratterizzato l'impostazione del bilancio al nostro esame, essa ha avuto principalmente due obiettivi: l'accettazione necessaria della realtà delle spese correnti (per alcune delle quali, ad esempio in materia di pubblico impiego, l'attuale Governo, credo realisticamente, ha accettato di non smentire gli impegni dei governi precedenti perchè vi è una continuità di responsabilità e di rappresen-

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 Novembre 1973

tanza del Governo rispetto ai cittadini; in materia di pubblico impiego, poi non è possibile nemmeno un accertamento abbastanza vicino alle reali esigenze) e il rinvio a tempi migliori di alcune spese in conto capitale o di investimento; mentre manca, onorevole Ministro, l'indicazione, sulla base della legge 853 e della volontà in quell'occasione espressa dal Parlamento, delle quote di investimenti per il Mezzogiorno, per il quale è stata peraltro sostenuta in altra sede l'insufficienza dei mezzi fin qui disponibili e la necessità di nuovi consistenti apporti.

Mi sforzerò di dimostrare nella seconda parte del mio intervento che, anche se non fosse realizzabile l'apporto di nuovi mezzi, pur con questo bilancio qualcosa potrebbe essere possibile fare per il Mezzogiorno.

Nonostante questi accorgimenti la spesa presenta un incremento medio del 20 per cento.

Se tali sono le condizioni di fondo nelle quali il bilancio si pone, possono essere compresi le perplessità e il disagio cui ho fatto cenno, tanto più che il cappio delle misure antinflazionistiche e dell'austerità della spesa, sia pure generalizzata, impone il dovere di accettare e di votare favorevolmente il bilancio stesso.

Invero la ripresa dello sviluppo e della produttività non può passare solo attraverso misure antinflazionistiche e di austerità, nè è attendibile solo contenendo la lievitazione dei prezzi, ma, come è stato rilevato anche in Commissione, creando nuova ricchezza al fine di ricostituire fiducia nelle energie del sistema economico italiano e indirizzando la nuova ricchezza così prodotta ad obiettivi di una seria e vincolante politica di programmazione (senatore Tedeschi, se la nazionalizzazione dell'energia elettrica fosse stata fatta con i criteri che dovrebbero ispirare la nazionalizzazione, talune cose che oggi si lamentano non si sarebbero verificate; ma è chiaro che quando si vogliono fare le nozze con i fichi secchi, come si dice volgarmente, si finisce con il creare un ente senza mezzi e con l'attribuire alle società ex concessionarie mezzi enormi, di cui qualche giorno potremo anche chiedere conto, visto che questa massa di mezzi affluita alle aziende private non sempre è stata posta al servizio dell'ordinato sviluppo del paese), di una politica di programmazione, dicevo, non indicativa ed eliminando le cause dell'inefficienza della pubblica amministrazione. A tal fine non giova a nessuno mortificare l'iniziativa privata addossandole ulteriori oneri che alla lunga non possono essere sostenuti.

Abbiamo assistito imponenti in questo scorcio di anno alla scomparsa di molte iniziative economiche medie e piccole. Nè giova una estensione sempre più accentuata dell'intervento pubblico le cui aziende accusano deficit e squilibri preoccupanti, a mala pena coperti dai continui aumenti dei fondi di dotazione che spesso poi sono destinati non solo a coprire perdite, ma ad effettuare acquisti non sempre felici di partecipazioni azionarie. Nè giova la conflittualità, appena attenuata, nel mondo della produzione e del lavoro. Nè giova infine l'instabilità politico-istituzionale che paralizza qualsiasi programma a breve, a medio e a lungo periodo. E poichè credo alla stabilità politica quale condizione indispensabile per lo sviluppo economico, sociale e civile del paese, ritengo, mentre sembrano riaffiorare polemiche dannose e preoccupanti tra gli stessi gruppi che compongono la maggioranza, che non sia inopportuno in questa sede richiamare tutti noi ad un maggior senso di coesione, confermando e conservando, pur nella inevitabile e naturale differenza di ideologie e valutazioni, la fiducia e il sostegno al Governo. Questo richiamo naturalmente non è rivolto alle opposizioni, alle quali tuttavia va ricordato che esperienze recenti e lontane dimostrano come l'incertezza politica, il disordine sociale e le gravi crisi economiche spazzano, sì, le maggioranze, ma travolgono le stesse opposizioni.

Ritengo che sia non inutile, nel quadro della stabilità politica, offrire all'Esecutivo una garanzia di maggiore durata che è poi condizione anche del suo rafforzamento; che non sia nè contro la Costituzione nè contro gli interessi della classe lavoratrice porre ordine nel modo di regolare i rapporti tra i fattori della produzione, nè sia impossibile por mano ad un serio riordinamento della pubbli-

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 Novembre 1973

ca amministrazione che non si trasformi esclusivamente in una continua rielaborazione dei parametri delle carriere e delle retribuzioni, ma che riguardi anche le responsabilità ed i doveri dei pubblici dipendenti, contemperando un'equa ripartizione di diritti e doveri, se è vero che tra le cause non ultime delle difficoltà economiche sono stati ampiamente ammessi il troppo frequente e indiscriminato ricorso all'esercizio del diritto di sciopero, il calo della produzione dovuto a decine di milioni di ore di lavoro perdute, il più pronunciato fenomeno dell'assenteismo, la costante carenza di efficienti servizi pubblici e la mancanza di seri e funzionanti strumenti operativi di programmazione. Vorrei dire a questo punto - onorevole Ministro, naturalmente non è rivolto a lei questo rilievo — che di programmi e di piani l'ufficio della programmazione, e per esso il suo segretario generale, ne hanno approntati con fantasia parecchi, ma finchè si rimane in quella fase e non si danno strumenti e attuazioni serie alle ipotesi di programmazione tutti i discorsi che facciamo sono destinati a restare nel vuoto.

Un Governo durevole ha in sè la forza per superare anche le difficoltà economiche da cui siamo travagliati, è in grado di proporre e attuare programmi; può resistere autorevolmente alle disgreganti richieste settoriali, può in una parola determinare quel clima di fiducia nel quale le parti sociali diventano protagoniste della ripresa produttiva, creano nuova ricchezza, destinano la ricchezza prodotta a nuovi investimenti e al risparmio, consentono quindi di poter distribuire tale richezzza alle categorie più deboli, a cui, più che per il dettato costituzionale, per nostra sensibilità abbiamo rivolto e rivolgiamo tutte le cure.

Ove ciò non si realizzi potremo certamente distribuire miseria in termini di inflazione, di disoccupazione, di arresto produttivo, di arretratezza economica, di crescita della emigrazione, ma non contribuiremo a determinare la ripresa produttiva, lo sviluppo economico, la crescita sociale e civile indispensabili per fare del nostro paese un protagonista dignitoso della storia contemporanea

e per eliminare così, anche in sede comunitaria, le insofferenze che si manifestano contro l'Italia ed i pericoli della sua emarginazione o della sua declassazione a zona periferica, sottosviluppata.

Detto ciò molto rapidamente, per il complesso delle componenti che possono ricondursi al concetto di stabilità politica, e convinto che si tratti di tema che meriterebbe più ampio sviluppo per le implicazioni, i contrasti, le differenziazioni, i giudizi a volte sommari, che prese di posizione su tali temi determinano e ai quali probabilmente anche io sarò ingenerosamente sottoposto, perchè oggi non è facile affrontare certi temi senza essere tacciati di conservatorismo o di antiprogressismo, di modernità o di arretratezza, mi preme ora fermare l'attenzione su due temi, i rapporti tra finanza pubblica e finanza regionale e la politica del Mezzogiorno come condizione ormai riconosciuta dello sviluppo economico, anche se tali argomenti trovano già adeguata collocazione nella pregevole relazione del senatore Carollo.

Sul primo tema sappiamo dell'ampio e approfondito dibattito che, attraverso un'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione bilancio con i rappresentanti delle regioni, ha fatto constatare la necessità che le regioni stesse abbiano la possibilità di intervenire nella formazione del bilancio, in esecuzione anche del dettato costituzionale: ha dato apporti illuminanti sulla inadeguatezza della legge finanziaria regionale ed ha prospettato l'esigenza di giungere ad una migliore distribuzione della spesa, che renda possibile un incremento dei flussi finanziari alle regioni.

Sono convinto che la realtà regionale sia un dato insostituibile ed utile della vita costituzionale del nostro paese e che il cammino per raggiungere una compiuta autonomia, pur nel quadro dell'unità armonica dello Stato, sarà per le regioni lungo, aspro e combattuto, ma alla fine compiutamente percorso. È necessario peraltro che si faccia quanto è possibile per rendere meno faticoso alle regioni il proseguimento degli obiettivi per i quali sono state previste e realizzate.

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

Ora però le esigenze finanziarie delle regioni trovano nel bilancio una risposta non soddisfacente, sembrando che i criteri di distribuzione dei fondi siano addirittura peggiorati. I bilanci dei ministeri quali quello dell'agricoltura e dei lavori pubblici - non entro nell'esame delle tabelle - le cui funzioni sono state devolute in larghissima misura alle regioni denunciano, pur con i tagli apportati dal Ministero del tesoro, un incremento della spesa, anche mediante la conservazione di capitoli per funzioni operative che hanno sempre trovato capienza nel fondo di riserva dei ministeri stessi. Secondo un calcolo che è stato effettuato dalla regione Campania, il complesso delle spese così mantenute ascende a 10 miliardi e 62 milioni, mentre per le spese in conto capitale risultano istituiti nel bilancio 1973, per il solo Ministero dell'agricoltura, e riprodotti per il 1974 nuovi capitoli per 95 miliardi e 321 milioni. Un'analisi di tali capitoli dimostrerebbe una chiara volontà di conservare, sotto diverso titolo, competenze in materia per larga parte attribuita all'ente regione. Il più attento esame delle tabelle di previsione di altri dicasteri potrebbe portare a conseguenze altrettanto illuminanti.

Se tale è la tendenza, il ruolo delle regioni ne risulta mortificato e condizionato e l'eliminazione dello squilibrio socio-economico tra le varie regioni italiane, che si esprime attraverso il divario territoriale e settoriale del reddito, sarà sempre una meta più lontana, soprattutto per le regioni del Mezzogiorno d'Italia che, per mancanza di nuovi insediamenti produttivi, quindi di nuove possibilità di reddito, troveranno sempre maggiori difficoltà nel disimpegno della propria azione di fronte all'assillante indifferibile problema della disoccupazione, aggravata tra l'altro dall'aumento del numero dei giovani in cerca di prima occupazione.

Il fondo comune poi, di cui all'articolo 8 della legge finanziaria regionale numero 231, presenta un incremento di appena 20 miliardi, pari al 3,66 per cento dell'assegnazione relativa all'esercizio 1973, mentre la spesa dell'amministrazione statale, come ho accennato, aumenta mediamente del 20 per cento;

senza dire che per alcune regioni a statuto ordinario l'assegnazione del fondo comune è stata sostanzialmente ridotta. Tale atteggiamento complessivo pone le regioni nell'impossibilità di formulare qualsiasi programma pluriennale e di dare una concreta impostazione ai propri bilanci di competenza correlati alle funzioni che sono chiamate a svolgere nel rispetto del dettato costituzionale.

LA MALFA, Ministro del tesoro. Onorevole senatore, per il fondo comune abbiamo applicato una legge: bisogna allora modificarla; noi non possiamo applicare la legge in maniera diversa.

R I C C I . Se si vuole eliminare il sospetto di una concezione antiregionalistica del bilancio bisognerà pur dare una prova di buona volontà, incrementando il fondo comune con un più equo rapporto percentuale e utilizzando all'uopo, con opportune variazioni, le somme previste nei bilanci dei singoli dicasteri per oneri che, seppure diversamente denominati, afferiscono a funzioni trasferite alle regioni. Da questo punto di vista rivolgo ringraziamento ai componenti la Commissione bilancio che in questo senso hanno approvato all'unanimità un apposito ordine del giorno.

Per quanto riguarda il secondo tema, il Mezzogiorno, sarebbe interessante leggere gli atti dell'incontro di studi organizzato dalle camere di commercio in collaborazione con la SVIMEZ nel gennaio di questo anno, dal titolo significativo: « Che cosa è la centralità del problema meridionale nello sviluppo italiano ». Dirò subito che tale convegno non ha visto solo la partecipazione dei soliti meridionalisti, per tale ragione sospetti, ma di rappresentanti di tutte le regioni del paese e di differenti formazioni politiche, economiche e sociali. Volendo fare una sintesi degli interventi, cosa abbastanza difficile, è stato possibile innanzitutto verificare l'entità dello squilibrio esistente tra le regioni sviluppate e quelle non ancora industrializzate. Pur potendo apparire conclusioni ovvie - e il senatore Tedeschi a questo riguardo ha parlato di fallimento della politica meridionalistica,

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

citando, credo, non in maniera perfettamente aderente alle intenzioni alcune espressioni del Ministro degli interventi per il Mezzogiorno - ritengo utile riferire testualmente talune constatazioni cui si è pervenuti. « Nel 1971 gli occupati permanenti nell'industria manifatturiera rappresentano quasi il 40 per cento del totale dell'occupazione extra-agricola al Nord ed appena il 25 per cento al Sud, mentre per converso gli addetti al settore terziario e alla pubblica amministrazione rappresentano rispettivamente: il 49 per cento e il 56 per cento degli occupati fuori dell'agricoltura. Dalla diversa struttura dell'occupazione scaturiscono non solo una diversa struttura della produzione, ma anche una diversa struttura sociale, diversi atteggiamenti culturali, diversi modi di reagire all'intervento del settore pubblico che finiscono con il creare un circolo vizioso di sottosviluppo.

Diventa difficile allora la sopravvivenza delle imprese, quando addirittura l'iniziativa stessa non sia stata contrastata in partenza dall'esistenza di infrastrutture non ancora sufficienti. Si generano sprechi e perdite, oneri che le imprese non possono sopportare oltre un certo limite. Di qui la necessità di una continua ricerca di interventi più affinati da aggiungere a quelli disponibili, la necessità di mutare di frequente la leva. Il dualismo Nord-Sud finisce per condizionare lo sviluppo economico e sociale di tutto il paese.

Il capitalismo italiano, pur dimostrando di adattarsi alla commistione sviluppo-arretratezza, deve affrontare problemi e risultati negativi che impongono di volta in volta adattamenti e rettifiche alla strategia delle imprese, comportando per le stesse un costo addizionale e un elemento ulteriore di turbamento. Inoltre il passaggio ad una fase di sviluppo più avanzato, inevitabilmente legato alla realizzazione della politica delle riforme, presuppone una struttura economica omogenea. La coesistenza pertanto nell'ambito del paese di regioni industrializzate e regioni arretrate finisce col porre ostacoli allo sviluppo sociale, creando indirettamente ulteriori contrasti per lo stesso sviluppo della produzione ».

Tali considerazioni motivano la centralità del problema del Mezzogiorno che non potrà essere affrontato con gli strumenti e gli interventi adottati in questi anni, ma richiede un cambiamento di strategia — in questo siamo d'accordo — in grado di guidare gli sviluppi del sistema produttivo con la convergente responsabilità delle forze politiche e con l'impegno consapevole dei protagonisti dello sviluppo, nonchè con una programmazione regionale coordinata al raggiungimento degli obiettivi globali del superamento del divario, dovendosi precisare quale sia il collegamento tra la programmazione regionale e la programmazione nazionale.

Nel contesto di tale programmazione avrebbero dovuto trovare collocazione, ad esempio, i progetti speciali previsti dalla legge 853, nessuno dei quali — non i 21 di cui ha parlato ieri il senatore Chiaromonte — da due anni è uscito dalla fase concettuale per passare a quella operativa.

Così, ad esempio, la regione Campania, che ha attentamente esaminato il problema delle zone interne « come parte essenziale dell'intero disegno di riassetto della grande area metropolitana campana », predispose un progetto speciale riguardante un sistema viario a carattere interregionale.

Tale progetto fu approvato dal CIPE nell'agosto 1972 e riguarda il sistema della grande viabilità fra le zone interne della Campania e le aree regionali ed extraregionali circostanti, con la creazione di una struttura viaria che da Caianello passi per Telese, Benevento, S. Giorgio del Sannio, Grottaminarda, Lioni e Contursi e una serie di comprensori fra questa struttura e le principali vie di comunicazione già esistenti.

Tale progetto — realizzato dalla Cassa sulla base degli impegni della legge 617 solo per il tratto Caianello-Telese (mentre l'ANAS che dovrebbe realizzare il tratto Telese-Benevento non fa un passo avanti) nonostante la approvazione ottenuta dal CIPE — non entra ancora nella fase operativa.

Lo stesso potrebbe dirsi per gli invasi di Campolattaro e di Civitella Licinio, per il progetto carni, per il disinquinamento del Golfo di Napoli, tutti interessanti il Mezzogiorno e le zone interne, e che, pur rappresentando un lodevole esempio di collegamento tra programmazione regionale e nazionale

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

(le indicazioni coincidono con le linee del programma 1971-1975), sono posti in forse per la insufficienza dei mezzi impegnati rispetto alle nuove e meglio accertate esigenze di costi.

Sono chiare a tal riguardo le dichiarazioni del Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno.

Il collegamento delle programmazioni dovrà necessariamente tener conto, oltre che del dualismo già accennato Nord-Sud, anche del dualismo interno al Mezzogiorno, in cui ad aree con elevata produttività, con ampi mercati (ad esempio le aree industrializzate tra Roma e Napoli, i nuovi centri siderurgici, petrolchimici, le pianure ortofrutticole e costiere) fanno riscontro aree interne di emigrazione, con attività scarsamente produttive, e con mercati ristretti ad ambito locale.

Si legge in uno studio della SVIMEZ, dedicato alle zone particolarmente depresse del Mezzogiorno, che, fatta eccezione per poche aree, il resto del territorio meridionale è caratterizzato da una situazione di sostanziale arretratezza. Il sensibile miglioramento del tenore di vita e un certo moltiplicarsi di attività soprattutto commerciali ed edilizie gravate da quote rilevanti di sottocupazione sono stati sostanzialmente determinati in queste zone dal cospicuo afflusso di risorse dall'esterno (rimesse di emigrati e spese pubbliche); tale afflusso ha spinto la domanda locale di abitazioni, di altri beni e servizi oltre i livelli che sarebbero stati consentiti da un'economia locale.

Alla debolezza e alla disarticolazione della economia locale corrispondono poi le forme prevalenti di insediamento rappresentate da una parte dalle città contadine e dall'altra dai piccoli centri rurali depressi e per la loro stessa ubicazione (spesso su cocuzzoli o su crinali) disagevolmente collegati. In altri termini vasti territori, in cui l'attività prevalente è ancora costituita da una agricoltura povera, sono privi di città che non siano mere agglomerazioni demografiche o capoluoghi amministrativi.

Mi sembra già di sentire qualche collega affermare che una realtà siffatta è presente anche in alcune regioni del Centro è del Nord; ciò è naturalmente vero, ma tali situazioni, che nel Centro-nord costituiscono una eccezione, nel Mezzogiorno rappresentano la regola. Rispetto a una situazione di tale gravità, maturata nel corso di un abbandono secolare durante il quale l'unica possibilità riservata alle nostre popolazioni meridionali non più tardi di quarant'anni fa era quella di chiedere, ponendo a rischio la propria vita, l'arruolamento nelle guerre coloniali e di conquista, oggi esiste la emigrazione, che però è una emigrazione pacifica verso fonti di lavoro che hanno rappresentato, in un arco di tempo che rispetto alla storia non è lungo, una delle fonti, delle risorse attraverso il cui impiego sono stati realizzati dei progressi nelle zone interne.

È ben vero che tali zone, definibili come « zone interne », « zone povere » o « zone di spopolamento » o — come piace al senatore Rossi Doria — come « l'osso » della povera struttura economica meridionale, sono state beneficiate da interventi anche cospicui ad opera della Cassa per il Mezzogiorno; chè anzi tali interventi sono stati molto spesso, prima dell'avvento delle regioni, la sola testimonianza dell'intervento pubblico, sostituendosi alla indifferenza e all'assenza degli interventi dell'amministrazione ordinaria.

È stato così possibile, nella fase di costruzione delle opere, offrire occupazione, sia pure temporanea, alle forze di lavoro locali ed integrarne il reddito. Quanto alla effettiva utilizzazione delle opere maggiori, tuttavia, essa non ha riguardato se non marginalmente le zone in esame. È il caso della grande viabilità di attraversamento, la cui funzione prevalente è quella del collegamento fra punti terminali esterni e che, favorendo sia l'esodo sia la penetrazione dei prodotti di massa, ha contribuito ad accelerare i processi di disgregazione demografica ed economica. È altresì il caso dei grandi invasi destinati a soddisfare esigenze idriche agricole extraregionali o civili di aree anch'esse esterne.

Le opere minori (edilizia scolastica, elettrificazione, acquedotti, fognature), che non sarebbero state necessarie nel periodo della ricostruzione se la democrazia italiana le avesse ereditate dai governi e dai regimi prece-

7 Novembre 1973

denti, hanno ovviamente elevato i livelli di soddisfacimento di bisogni civili locali; ma, concepite al di fuori di organici programmi di riorganizzazione del territorio, hanno lasciato sostanzialmente immutata la struttura economica e insediativa.

Occorre aggiungere che l'economia agricola, di gran lunga prevalente nelle zone interne, non è stata caratterizzata da un vasto e profondo processo di modificazione delle strutture produttive. Bisognerà pertanto porsi il problema dell'applicazione delle direttive della CEE come strumento di razionalizzazione, di ristrutturazione, di ammodernamento del settore agricolo, valorizzandosi i fattori interni, ma inserendoli in un quadro di misure generali rivolte a creare fonti di occupazione extra-agricole nelle stesse zone interne, arrestando l'esodo, determinando integrazioni di reddito e assicurando la continuità della conduzione dei fondi, molti dei quali sono rimasti incolti. E così il discorso torna alla industrializzazione.

È nota la polemica sulla utilità o meno della concentrazione o della diffusione degli interventi; il riaffiorare delle teorie dell'efficientismo, che prevede l'abbandono della politica meridionalistica perchè di difficile o impossibile realizzazione; la tesi di chi sostiene, anche di recente, il ruolo diverso da assegnare al Nord e al Sud, rispettivamente industriale il primo e agricolo il secondo. È preoccupante anche una certa stanchezza e un certo fastidio che affiorano quante volte si ritorna ai temi del ruolo del Mezzogiorno nello sviluppo del paese. Ma una classe dirigente che accettasse di abbandonare l'impegno meridionalistico finirebbe con l'avallare il proprio fallimento.

Occorre quindi stringere i denti e operare, utilizzando le esperienze compiute in questi anni, non tutte negative e che hanno posto in evidenza errori non sempre addebitabili alla classe politica, ma riconducibili anche a responsabilità della grande e della media impresa. Molto tardi, ma non mai troppo tardi, le stesse organizzazioni sindacali hanno destinato un posto preminente — nelle loro rivendicazioni — allo sviluppo del Mezzogiorno.

Sono convinto che se il processo di industrializzazione si fosse diversamente verificato, se cioè vi fossero stati insediamenti non solo d'iniziative più numerose, ma anche più rappresentative di comparti industriali e di diverse dimensioni aziendali, molte industrie si sarebbero potute orientare verso le zone interne o quanto meno nelle fasce pedemontane.

Nella realtà il processo di industrializzazione, anche là dove si è verificato, è stato caratterizzato da un numero limitato d'iniziative di grandi dimensioni con alti investimenti di capitali e basso tasso di occupazione, e da più o meno numerose iniziative di piccole o mediopiccole dimensioni, mentre sono mancate del tutto le iniziative di medie dimensioni, capaci da un lato di creare e consolidare una vera struttura industriale e dall'altro di investire vasti territori di sensibili effetti di trasformazione in senso industriale. Nel fissare i criteri nuovi degli incentivi bisognerà tenere conto di tale esperienza e favorire una più numerosa e diffusa presenza di unità produttive medie, in cui i livelli competitivi di efficienza produttiva possono essere raggiunti con una dotazione di capitale per addetto inferiore a quella di altre produzioni.

Tale orientamento è stato già recepito nella legge 853 che ha predisposto particolari agevolazioni per le imprese che si localizzino in zone caratterizzate da più intensi fenomeni di spopolamento e debbono essere coerentemente perseguiti, non appena il superamento della congiuntura economica consentirà una ripresa degli incentivi e degli investimenti nel Mezzogiorno.

Ecco quindi che si delinea una nuova strategia per aggredire più sollecitamente i mali del Mezzogiorno, la cui eliminazione rappresenta condizione necessaria per il risanamento e quindi per l'ulteriore sviluppo della economia del paese. Se il Governo assolverà a questo impegno sarà necessario che anche la classe imprenditoriale si assuma le responsabilità che le competono. Sia la grande che la media industria, è stato altrove rilevato, « dovrà comportarsi nel Sud, come si comporta nel Nord, sollecitando interconnessione con l'ambiente e suscitando effetti indotti ».

7 NOVEMBRE 1973

« Non si risolve il problema del Mezzogiorno creando grossi complessi industriali che, attingendo altrove le loro competenze dirigenziali e le loro subforniture non si inseriscano nel circuito dell'economia locale ».

Notoriamente il Mezzogiorno può essere posto nella condizione di fornire personale adeguato al nuovo modello di sviluppo, appena delineato e nel quale non si è latto accenno ad altri aspeni, come il tunismo ecc. Ciò sarà possibile anche nella misura in cui troverà una soddisfacente soluzione la presenza di adeguate università nel Mezzogiorno.

Le università esistenti nel Mezzogiorno sono scarse e povere, sia in relazione alla popolazione scolastica, sia in relazione al tessuto economico attuale e a quello ipotizzato come obiettivo. Tutte le università meridionali sono nel numero inferiori a quelle esistenti nella Lombardia e nel Veneto.

Le strutture universitarie nel Sud inoltre difettano di adeguate attrezzature didattiche e scientifiche. Una seria programmazione, tendente a risolvere i problemi del Mezzogiorno, postula anche la soluzione della politica scolastica e della ricerca scientifica, orientata quest'ultima in modo particolare sui grandi temi meridionalistici. Nel Mezzogiorno non esiste un centro di ricerca organizzato dall'Istituto nazionale delle ricerche, che pure ha 67 miliardi circa di residui non spesi.

Il divario Nord-Sud oltre che economico è soprattutto culturale. Insediare una serie di atenei, specie nelle zone interne, significherebbe promuovere un processo consapevole di sviluppo idoneo, per definizione, all'incentivazione del livello occupazionale. Penso, cioè, alle università come « depositi di giovani ingegni » e come « aziende produttive di alta occupazione ».

La razionalizzazione delle strutture culturali nel Sud deve quindi ispirarsi anche al processo occupazionale che tali strutture sono capaci di produrre. L'università come azienda non può essere una cattedrale nel deserto, ma deve integrarsi nei territori di cui è e deve essere espressione genuina.

Per questa prospettiva è necessario inserire una moderna e coraggiosa politica di nuovi insediamenti universitari. Nessuna legge è stata più dannosa di quella a suo tempo proposta dall'onorevole Codignola che bloccava l'istituzione di nuove università.

D I N A R O . Meno male! Perchè l'avete approvata allora?

RICCI. Amico mio, le cose che dico sono frutto anche di esperienza: nessuno è nato « imparato », per quello che mi riguarda.

D I N A R O . Le conseguenze erano fin troppo prevedibili!

PRESIDENTE. Sepatore Ricci, la prego di non raccogliere le interruzioni.

RICCI. Una programmazione non di tipo esclusivamente regionalistico deve tendere ad eliminare anche il divario tra le università del Nord e quelle del Sud, tra atenei ricchi, pronti a ricevere gli incentivi e le commesse delle grandi industrie, ed atenei poveri che subiscono sempre più la depressione di un'antica inferiorità economica.

In questo quadro sarebbe opportuno ed utile estendere i benefici previsti dalla legge istitutiva dell'università calabrese a tutti i centri universitari delle arece depresse del Centro e del Sud, che si caratterizzino o intendano caratterizzarsi come centri di studio e di ricerca residenziale, idonei cioè a produrre una cultura veramente promozionale. In tali zone dovrebbe quindi concentrarsi lo sforzo dell'investimento per tutte le strutture didattiche, scientifiche, di ricerca ed assistenziali onde evitare anche l'accumulazione di residui passivi che oggi riguardano, ad esempio, il già citato Consiglio nazionale delle ricerche e l'edilizia universitaria.

Mentre si mette a punto una nuova strategia per obiettivi necessariamente di medio e lungo periodo, non sarà inutile ricordare che anche in questa fase di attesa o di transizione è possibile una presenza non trascurabile dell'intervento pubblico, accelerando il completamento dei programmi di opere già avviate dalla Cassa, imponendo

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 Novembre 1973

il rispetto della riserva di legge del 40 per cento della spesa per investimenti in favore delle regioni meridionali, destinando ai bisogni del Mezzogiorno parte del risparmio ivi raccolto e che in vario modo prende la via delle aree industrializzate del Settentrione, proponendo diverse e più rapide procedure per l'approvazione, l'esecuzione, la contabilizzazione ed il collaudo delle opere già finanziate.

Un ulteriore contributo alla continuazione dell'intervento meridionalistico anche nella fase transitoria espressa dal bilancio può essere dato infine da una coraggiosa politica di mobilitazione dei residui che avrebbe un sicuro effetto propulsivo sull'intero sistema e sull'economia del Mezzogiorno.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, rispetto ad alcune calamità che hanno travagliato di recente le nostre regioni meridionali è stato facile ricercare i capri espiatori tra gli esponenti della classe politica ed amministrativa locale. Non sono state però sufficientemente messe in luce le responsabilita delle autorità centrali e periferiche dello Stato che, in un continuo e stancante palleggio di responsabilità, hanno causato ritardi nell'esecuzione di opere necessarie - e qui ritorna il discorso della riforma della pubblica amministrazione vuoi con la mancata approvazione di piani regolatori, vuoi con il timore, pur comprensibile, di assumere responsabilità per le quali ogni più piccolo errore potrebbe essere fatale, vuoi per le difficoltà create alle amministrazioni locali da una legge comunale e provinciale superata, ma le cui violazioni costituiscono pur sempre illecito penale, vuoi per la impossibilità da parte delle amministrazioni stesse di provvedere, con i pesanti deficit che debbono far quadrare, alla creazione o alla manutenzione di strutture finalizzate a servizi di generale utilità.

Se lo Stato dimostrerà di essere all'altezza del compito e degli impegni, facilitando per quanto lo riguarda il cammino della rinascita dei Mezzogiorno, non astringendo la finanza regionale nè mortificando le economie locali, nè arrestando gli investimenti,

allora sara possibile individuare e colpire anche le responsabilità di quanti, non sentendosi partecipi di questa impresa, ne hanno impedito la realizzazione. (*Applausi dal centro*).

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

S E G N A N A . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, si suole dire nell'ambito parlamentare che talune manifestazioni si fanno quasi per il doveroso omaggio ad una tradizione e che certi dibattiti avvengono come un fatto rituale. Uno di questi riti è stata in varie occasioni la discussione del bilancio; vorrei anzi dire che negli ultimi anni il dibattito sul bilancio ha costituito un torneo oratorio, al quale molti degli stessi protagonisti hanno partecipato senza la convinzione di effettuare qualcosa di veramente positivo.

Diverso è l'atteggiamento dei parlamentari nei confronti del bilancio del 1974. Gli stessi Gruppi politici si sono impegnati al loro interno nell'esame di questo importante documento nazionale. La presenza così numerosa rispetto al passato alla seduta nella quale i ministri del bilancio e del tesoro hanno svolto la relazione previsionale e programmatica per l'anno 1974 era stata una chiara dimostrazione di un più accentuato interesse che la classe politica pone nei confronti dell'azione che lo Stato svolge con i suoi tradizionali strumenti nel campo dello sviluppo economico. E vi è del resto una ragione ben precisa. Mai come dal dopoguerra la situazione economica italiana è stata così difficile. Mai ci si è trovati di fronte ad una stretta così carica di elementi negativi. Pur constatando con sommo interesse e con fiducia sintomi di ripresa economica attraverso un incremento della produzione la crescita della domanda di prodotti industriali ed un assorbimento, anche se ancora modesto, di nuova mano d'opera, non ci si può nascondere che ci troviamo di fronte a taluni fenomeni che non possono non preoccupare chi segue attentamente la situazione della nostra economia.

211a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

Turbative monetarie interne e internazionali, aumento dei prezzi e diminuzione del potere di acquisto della lira, nessuna flessione o quasi in campo internazionale dei prezzi delle materie prime, spinte salariali dovute all'inflazione, redditualità minima o inesistente (con alcune grosse situazioni di passività) nel settore industriale, ricorso sistematico all'indebitamento da parte delle imprese anche in vista di un processo inflazionistico, esuberanza di mano d'operadisoccupata soprattutto femminile, aumento costante dei diplomati in attesa di occupazione, assenteismo dal lavoro, disordinato processo di terziarizzazione con un ingigantimento soprattutto della pubblica amministrazione, difficoltà nel controllo del settore distributivo, deficienza sempre più accentuata di produttività nel settore del pubblico impiego, espansione di zone di privilegio sociale ed economico, azioni speculative di varia natura soprattutto sulle materie prime, crisi nel settore agricolo con particolare riguardo alla zootecnica, crescita dello squilibrio tra le zone sviluppate e quelle depresse, soprattutto il Mezzogiorno: ecco la sintesi forse non completa della nostra situazione.

Di fronte a questo quadro sorge spontanea la domanda: dove andremo a finire? Saremo in grado di rimontare la china e di portare la nostra economia a livelli di sicurezza? Come potremo far fronte ad impegni così irti di difficoltà? La risposta a questi interrogativi non può darla solo la classe politica, ma tutto il popolo della nostra Repubblica deve rispondere, dall'operaio all'impiegato, dal commerciante all'industriale, dal sindacalista al politico. Se vi è la convinzione che occorre l'impegno di tutti e che ognuno deve sentirsi coinvolto in una azione responsabile di ricostruzione, non mancherà la ripresa economica del paese e con lo sviluppo economico non mancherà quella crescita sociale che è quanto mai urgente in uno Stato come il nostro, che ha subìto in questi decenni una rapida ma tanto disordinata evoluzione.

Quale ruolo può svolgere il bilancio dello Stato in questa situazione? Non si può certo negare che il peso della mano pubblica può costituire un elemento di importanza primaria nello sviluppo economico e sociale del paese. Il bilancio del 1974, con la previsione di entrata di 17.286 miliardi e di spesa di 23.532 miliardi, ferma il disavanzo alla quota di 7.400 miliardi, ritenuta dagli esperti il massimo raggiungibile. Se ci si addentra neil'esame, si nota come ben 2.732 miliardi si aggiungano agli oneri tradizionali per il personale, le pensioni, la scuola, la finanza locale, eccetera.

Un dato appare quanto mai significativo, quello dell'aumento delle spese correnti, che ammontano ormai al 79,1 per cento, mentre quelle in conto capitale si riducono al 17 per cento. Se si tiene conto poi delle anticipazioni a ripiano del disavanzo delle aziende autonome, le spese correnti raggiungono l'82,9 per cento, mentre le spese in conto capitale si riducono al 13 per cento. Da questi dati appare in modo evidente come il bilancio sia caratterizzato dalla prevalenza delle spese correnti e come sia dato un margine modestissimo a quel tipo di spese che hanno funzione propulsiva per lo sviluppo economico e sociale.

La domanda che come logica conseguenza ci si pone è questa: come si può presumere di dare un impulso al progresso economico, in una situazione tanto difficile, con un margine di azione così ridotto? Come si potranno finanziare alcune importanti riforme? Esistono indubbiamente altre risorse oltre a quelle dello Stato e fra le leve in mano al Governo non vi è solo quella della spesa. Ritengo tuttavia che non si debba trascurare il ruolo che il bilancio dello Stato potrà svolgere negli impegni impellenti di riforma e sviluppo delle zone depresse. Occorre quindi vedere se sia possibile fare un uso dei mezzi a disposizione più responsabile, ma occorre nel frattempo ricercare prospettive di incremento delle entrate. Se esaminiamo le attuali entrate, notiamo come esse

7 Novembre 1973

derivino per il 93,2 per cento dal gettito fiscale corrispondente a 16.107 miliardi. Per il 1974 si prevede un incremento del 13,05 per cento in rapporto ad una previsione di crescita del reddito del 6 per cento in termini reali e del 14,5 per cento in termini monetari. Esistono reali prospettive di incremento delle entrate tributarie? Occorre vedere se il nostro sistema economico e la distribuzione del reddito nel nostro paese consentono prospettive di incremento nel campo dei tributi. Secondo calcoli fatti in sede tecnica, nel 1970 la pressione fiscale in Italia non raggiungeva il 30 per cento del prodotto nazionale. Nei paesi europei associati all'OCSE la media di pressione fiscale raggiunge il 34,6 per cento del prodotto nazionale, con punte del 30 per cento nei paesi scandinavi e del 43 per cento nella Svezia. Si dovrebbe presumere che un margine di aumento ci sarà nel nostro paese nel momento in cui usciremo dall'attuale situazione congiunturale e la nostra economia si porterà a livelli di produttività vicini a quelli degli altri paesi.

Se potessimo avvicinarci alla media del 34,6 per cento dei paesi europei dell'OCSE, molto probabilmente potremmo contare, come dicono taluni esperti, su di una ulteriore disponibilità di circa 4.000 miliardi.

Vi sono gli strumenti adatti per raggiungere questo obiettivo? Ritengo che mai come in questo momento una tale domanda possa avere una risposta affermativa. Abbiamo a disposizione uno strumento nuovo, una riforma del sistema tributario che entra in vigore in modo completo tra poche settimare. La riforma tributaria, partendo dalla negativa esperienza della vecchia macchina fiscale, introduce un sistema moderno nel quale esistono solo pochi tributi, unico è l'ente impositore, mancano sopratasse ed agi esattoriali, chiaro risulta l'obbligo tributario dei contribuenti, precise sono le detrazioni e le riduzioni e sopportabi-- dobbiamo dirlo - finalmente le aliquote.

Il giudizio che nel complesso si può dare sulla riforma è senz'altro positivo. Direi che gli stessi contribuenti attendono con una certa fiducia l'attuazione della riforma, convinti come sono che non si possa continuare con l'attuale caotico sistema che ha originato tanta sfiducia nel contribuente, che ha operato con il metro della discrezionalità, che non ha minimamente risolto le ingiustizie più palesi, che ha mancato di colpire le più sfacciate evasioni, mentre si è attardato spesso a ricercare maggiori redditi tra modesti operatori artigianali e commerciali delle zone più depresse.

Ben venga dunque, dicono i contribuenti, un nuovo sistema che faccia piazza pulita di tutto questo e che consenta di fare il proprio dovere nell'ambito di un sistema che instauri rapporti di reciproca fiducia tra cittadini e fisco e che i problemi tributari si possano risolvere con un metodo di serietà e non con la furberia e la corruzione.

A questa buona disposizione del contribuente corrisponde un'adeguata preparazione da parte del fisco? Si sta affrontando l'attuazione della riforma con nuova mentalità? Se dovessimo prendere a base i risultati dell'attuazione della riforma per le nuove imposte indirette, non potremmo certamente dare una risposta positiva. Tutti sappiamo come ha funzionato l'applicazione dell'IVA. È di questi giorni la notizia che nei primi otto mesi dell'anno si è verificata una minore entrata di 644 miliardi, pari al 32,86 per cento inferiore alle previsioni. Ciò era forse da prevedersi nel momento in cui la nuova imposta entrava in vigore e si doveva purtroppo constatare che mancavano alcune premesse indispensabili al buon funzionamento di ogni normale apparato. Gli uffici erano sguarniti di personale; i funzionari non erano in grado di rispondere alle richieste dei contribuenti; mancavano precise direttive; le circolari esplicative uscivano con ritardo; un decreto, quello sulla cosiddetta ventilazione, usciva il 28 febbraio

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

dettando prescrizioni che avrebbero dovuto applicarsi ancora nei primi giorni dell'anno. Era mancata quella vasta informazione del pubblico indispensabile per creare la chiara coscienza dell'obbligo tributario. Era mancato infine quel provvedimento di risoluzione delle pendenze esistenti presso gli uffici delle imposte dirette, che mi ero premurato di presentare insieme con altri colleghi in sede parlamentare e che avrebbe consentito ai contribuenti di assolvere gli obblighi dell'IVA con tranquillità, senza la preoccupazione che le denunce presentate ai fini dell'IVA fossero usate per la verifica del reale giro d'affari delle aziende nella definizione delle vecchie posizioni tributarie.

Quello che si è verificato è ormai noto a tutti. Dalla applicazione all'inizio della imposta da parte di quasi tutti i contribuenti si è passati a fasi di sempre minore impegno, giungendo a situazioni paradossali. Spudoratamente in alcune zone i contribuenti si sono sentiti chiedere se intendevano acquistare alla produzione o all'ingrosso, con l'IVA o senza l'IVA. Si è determinata la ricerca della merce non soggetta all'IVA perchè questo metteva in grado di conseguire maggiori margini di guadagno o per lo meno di fare fronte alla concorrenza. Nessuna arma in commercio può essere più efficace nella concorrenza di quella di vendere merci senza il gravame di una imposta che va dal 6 al 12 al 18 per cento. Non è fuori della realtà l'affermare che in talune zone si è operato come se tale imposta non esistesse. Di fronte a questa situazione, di fronte a questa constatazione penso che il minimo che si possa fare è sfruttare l'esperienza negativa per rimediare agli errori e soprattutto per evitare che analoga situazione si verifichi con l'entrata in vigore del le nuove imposte dirette. Il tempo a dispo sizione prima del prossimo anno è molto breve; è necessario sfruttarlo per la più idonea preparazione dei contribuenti e della amministrazione, emettendo tempestivamente le necessarie circolari esplicative, illustrando in maniera chiara la portata dei nuovi obblighi tributari, dando precise disposizioni agli uffici.

Occorre a mio giudizio operare entro breve termine quei correttivi all'IVA che si sono dimostrati necessari dall'esperienza di questi primi mesi di applicazione. È pure indispensabile esaminare tempestivamente le osservazioni che gli esperti e gli stessi contribuenti hanno sollevato sui recenti decreti delegati per le nuove imposte dirette. Se infatti si dovesse constatare la fondatezza di alcuni rilievi, bisogna avere il coraggio di adottare in tempo i provvedimenti correttivi previsti dall'articolo 17 della legge delega.

A questo punto mi sia consentito di fare un discorso franco in merito ai pareri espressi sugli schemi dei decreti delegati da parte della Commissione dei trenta. Credo che si debba dare atto a tale Commissione che ha operato con encomiabile diligenza e con un impegno veramente straordinario; si è lavorato in profondità, compiendo un esame accurato dei singoli articoli, e si è giunti a formulare una serie di proposte rispettabili sia dal punto di vista tecnico - e ne abbiamo avuto conferma anche nei commenti della stampa economica — sia da quello di merito. Le proposte si sono ispirate non al desiderio di soddisfare pressioni più o meno interessate e di concedere facilitazioni o esenzioni, ma alla volontà di agevolare la migliore attuazione della riforma. Le leggi tributarie devono essere prima di tutto chiare e alla portata di ogni contribuente, ma soprattutto devono essere applicabili. Non si può prescrivere al contribuente un adempimento che egli poi non è in grado di rispettare. Le nuove imposte dirette, per quanto riguarda il reddito dei lavoratori autonomi e delle imprese, si basano su scritture contabili che devono fare fede nei confronti del fisco. La tenuta di un minimo di contabilità è una innovazione rivoluzionaria per la grande massa di piccoli e medi operatori italiani e costituisce anche un contributo non indifferente a una impostazione più aderente a principi economici di molte aziende.

7 NOVEMBRE 1973

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

(Segue S E G N A N A). È sicuramente questo un fatto positivo, però non si può passare da un sistema in cui solo le società di capitale tenevano scritture contabili ad un sistema in cui è prevista una contabilità complessa per tutte le imprese che abbiano un giro di affare superiore ai 5 milioni annui e che il sistema contabile sia identico per le società per azioni che abbiano miliardi di capitale sociale come per il negozio di generi alimentari con quattro addetti e con un giro di affari che superi i 120 milioni.

Dalla tenuta delle scritture contabili dovrebbe conseguirsi quella reciproca fiducia tra contribuenti e fisco che può portare di certo alla scomparsa o comunque alla notevole riduzione delle evasioni da parte di una larga fascia di operatori. Ma se si vuole arrivare a questo, se si vuole veramente porre un po' di ordine, se si vuole conseguire una giustizia tributaria dando credito al modesto contribuente e concentrando gli sforzi per colpire il grande evasore, occorre dare prescrizioni semplici, chiare, precise. Sembra incredibile, onorevoli senatori, che si debbano dire queste cose che dovrebbero essere ovvie. La Commissione dei trenta ha operato con questo spirito ed ha presentato delle proposte con l'intento di facilitare l'introduzione di norme semplici e chiare. Purtroppo alcune importanti proposte non sono state accolte dal Governo e ciò naturalmente dispiace a coloro che hanno lavorato con diligenza e con passione. Quello che più di tutto rammarica è il dover constatare che le proposte della Commissione hanno avuto meno credito delle opinioni di qualche esperto e la cosa è grave quando si pensi che i parlamentari rappresentano la realtà intera del paese e che qualche esperto rappresenta soltanto interessi di categoria.

Occorre quindi esaminare con attenzione i decreti delegati e proporre quei correttivi necessari per rendere veramente applicabili le nuove norme, altrimenti ritornerà tutto come prima in breve tempo. Onorevoli senatori, se non faremo in modo che il contribuente sia in grado di assolvere tutti gli adempimenti, lo metteremo nella condizione di non essere creduto e quindi nuovamente assoggettato ad una verifica del reddito con quel sistema induttivo che abbiamo condannato tante volte in passato perchè da esso è nata l'attuale situazione di sfiducia nel fisco. Sistema induttivo significa spesso non esame serio e responsabile delle singole posizioni tributarie, ma contrattazione con il contribuente con le conseguenze negative che abbiamo spesso purtroppo constatato.

È un sistema che il Parlamento, con la riforma, ha voluto superare; è un tipo di rapporto con il contribuente che non è degno di un popolo evoluto quale vuole essere il nostro.

Venendo al concreto, per quanto riguarda i recenti decreti delegati, si devono fare le seguenti osservazioni. In primo luogo dobbiamo notare che, in contrasto con gli articoli 5 n. 9 e 10 n. 2 della legge delega, non si è affatto provveduto al coordinamento fra IVA e imposte dirette. A mio avviso erano le imposte dirette che si dovevano adeguare all'IVA in materia di scritture contabili, non perchè l'una sia più importante delle altre, ma perchè l'IVA è entrata in vigore da un anno ed i contribuenti, bene o male, hanno assimilato i principi che regolano la contabilizzazione di tale imposta. Se adesso si modificasse l'IVA per adeguarla alle imposte dirette, i contribuenti non capirebbero più nulla.

Una prima sfasatura si ha proprio nel diverso momento impositivo previsto per

7 NOVEMBRE 1973

l'IVA (articolo 6) e per il reddito di imprese (articolo 53 del decreto relativo all'imposta sul reddito delle persone fisiche).

Per l'IVA la regola generale è che per la cessione di beni il momento impositivo è quello della consegna dei beni, al pari di quanto previsto per l'imposta sulle persone fisiche. L'IVA però prevede eccezioni perchè per la cessione di beni allo Stato, agli enti territoriali, agli enti ospedalieri o di assistenza, per i contratti di somministrazione eccetera, il momento impositivo è quello dell'incasso del corrispettivo.

Così per le prestazioni di servizio mentre per l'IVA il momento impositivo è l'incasso del corrispettivo, per il reddito di impresa si determina il ricavo al momento della ultimazione del servizio.

Se questa sfasatura complica notevolmente la contabilità delle imprese normali, essa diventa assurda per le imprese minori che devono tenere la contabilità ai fini delle dirette integrando i registri IVA (articolo 18 decreto accertamento). Se ad esempio una azienda vende ad un ente ospedaliero deve registrare subito la vendita ai fini delle dirette, ma la registrerà ai fini dell'IVA solo al momento dell'incasso; ora su uno stesso registro figurerà due volte la stessa operazione e bisognerà ben ricordarsi al momento dell'incasso di stornare la registrazione della vendita, altrimenti la stessa operazione verrà colpita due volte. A fine d'anno avremo poi un giro di affari ai fini dell'IVA diverso da quello per le imposte dirette, con tutte le conseguenze ai fini dei controlli e delle contestazioni. Altrettanto dicasi per gli alberghi che operano come agenzie di viaggio perchè il pagamento del corrispettivo avviene magari nell'esercizio successivo a quello in cui si è ultimata la prestazione. Casi di questo genere sono frequentissimi e daranno luogo a situazioni inestricabili.

Basti pensare, infine, che ai fini dell'IVA per i soggetti che hanno un giro di affari fra i 5 e i 21 milioni il momento impositivo è sempre l'incasso (n. 2, articolo 31), mentre per le dirette è sempre la vendita. Ritengo che un esperto contabile, uno vera-

mente esperto, se volesse rispettare rigorosamente tali norme avrebbe notevoli difficoltà a tenere le registrazioni contabili di un'azienda che ha un giro di affari al di sotto dei 21 milioni!

Altri problemi tecnici meritano l'attenzione del Senato. Uno degli elementi fondamentali per la determinazione del reddito di impresa è dato dalla valutazione delle merci esistenti alla fine di ciascun anno. Il decreto delegato, contrariamente al parere della Commissione, lo ha risolto in modo uniforme per tutte le imprese che hanno un volume di affari superiore ai 5 milioni. È evidente che il sistema di valutazione rappresenta un onere proporzionale al numero degli articoli che devono venire valutati ed alla attrezzatura contabile amministrata dall'azienda.

Ora per una azienda industriale anche di notevoli dimensioni il problema della valutazione delle rimanenze, o con uno o con un altro sistema, non esiste. Ma in un'impresa commerciale, di modeste o di grandi dimensioni, il numero degli articoli è notevolissimo; si pensi che esistono imprese commerciali a conduzione prevalentemente familiare che hanno decine di migliaia di articoli.

Ora vorrei che i colleghi esaminassero l'articolo 62 del decreto sull'imposta delle persone fisiche e dicessero onestamente se lo hanno capito o meno. Il sistema adottato, che pure risponde a rigidi criteri tecnici, è così complesso che nemmeno l'1 per cento delle imprese commerciali sarà in grado di capirlo e di attuarlo. Questo significa che il 99 per cento delle imprese dovrà venire tassato induttivamente e ciò a seguito di una riforma che si basa sull'accertamento analitico in base alle strutture contabili.

Se la valutazione delle rimanenze è estremamente complessa, per le imprese che hanno un volume di affari superiore ai 120 milioni annui (imprese che, come ho detto prima, possono essere anche di modeste dimensioni) si è voluto complicare ulteriormente le cose imponendo una contabilità di magazzino che è il presupposto per redigere il registro riepilogativo di magazzino previsto dall'articolo 17 del decreto sull'ac-

7 NOVEMBRE 1973

certamento. Ogni impresa per essere a posto dovrebbe per ogni articolo tenere conto delle rimanenze iniziali, aumentarle di tutti gli acquisti che a mano a mano vengono effettuati e scaricare, sempre per ogni articolo, i quantitativi che vengono venduti. A fine d'anno le rimanenze effettivamente esistenti dovrebbero corrispondere alle rimanenze che risultano dalla contabilità di magazzino. Si tratta di adempimenti che potranno essere osservati dalle ditte che hanno un elaboratore elettronico o che si avvalgono, attraverso terminali, di elaboratori elettronici di centri servizi.

Secondo la norma tutto questo si dovrebbe realizzare nei mesi di novembre e di dicembre, perchè dal 1º gennaio la contabilità di magazzino dovrebbe funzionare. Queste norme di impossibile applicazione o sono state ideate da persone che non hanno alcun aggancio con la realtà oppure si sono volute introdurre proprio per conservare quella generalizzazione dell'accertamento induttivo che la legge-delega e la Commissione parlamentare volevano fare scomparire dal sistema tributario italiano.

Se le norme, come da qualcuno si affermerà, fossero di possibile applicazione e venissero effettivamente rispettate dalla generalità delle aziende, passeremmo in due mesi dal sistema fiscale più arretrato dei paesi civili a quello più avanzato, più progredito, perchè in nessun paese si è mai pensato che le piccole e medie imprese possano, specie nel settore della distribuzione, realizzare una completa contabilità di magazzino.

Ancora m'osservazione debbo fare. Al numero 4 dell'articolo 10 della legge-delega si auspicava che venissero predisposti « piani contabili e schemi di bilancio ». Nel progetto del decreto delegato (articolo 15, ultimo comma) tale facoltà era riservata alla competenza del Ministro delle finanze; la Commissione dei trenta auspicava che tali schemi venissero approvati per legge. Il decreto-delegato ha risolto il problema eliminando il comma; è rimasta la norma generale che « il bilancio ed il conto profitti e perdite possono essere redatti con qual-

siasi metodo e secondo qualsiasi schema purchè conformi ai principi della tecnica contabile ». Così tutti coloro che col 1º gennaio devono cimentarsi a tenere o farsi tenere una contabilità hanno avuto dalla legge e dal Ministero un indirizzo ben preciso in materia di piani dei conti e di bilancio!

Numerose altre osservazioni si potrebbero fare a proposito dei decreti delegati, ma basta quanto ho illustrato perchè domani non si parli di delusione e non se ne addossi la colpa ai contribuenti, se anche la riforma delle dirette non darà i risultati sperati. Perchè la stessa cosa è avvenuta per l'IVA; ora si parla di sprechi, ci si meraviglia del minor gettito e non si dà atto che tutto questo, sia pure da pochi, era stato previsto. Il problema fondamentale era quello della sistemazione delle pendenze delle imposte dirette. Ora ci si è arrivati, ma con dieci mesi di ritardo; nel frattempo è accaduto quello che si temeva inevitabile.

Un'altra deficienza in materia di IVA è imputabile invece al carente funzionamento dell'amministrazione. Si è sempre riconosciuto che il mezzo per evitare le evasioni sono i controlli incrociati. Tali controlli erano possibili solo attraverso l'attribuzione e il funzionamento in sede di presentazione degli elenchi annuali dei clienti del numero delle partite IVA. Tale numero è rimasto sulla carta. Per quest'anno gli elenchi dei clienti verranno allegati alle dichiarazioni annuali senza l'indicazione della partita IVA. Serviranno solo a ricoprire gli uffici di inutili carte a meno che a questa deficienza non si rimedi, perchè si sarebbe ancora in tempo. Devo segnalare infine che anche in materia di IVA è urgente provvedere all'emanazione di provvedimenti correttivi ai sensi dell'articolo 17 della leggedelega per evitare distorsioni e difformi interpretazioni. A tal fine è necessario disciplinare il rimborso dell'IVA agli operatori che operano prevalentemente nei confronti di esportatori abituali, dare un'interpretazione definitiva all'articolo 36 del decreto delegato, relativo all'esercizio di più attività, migliorare il cosiddetto sistema della ventilazione estendendolo anche alle imprese mi-

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

ste, di ingrosso e di dettaglio, esonerare alberghi, pubblici esercizi, distributori di carburante d'alla presentazione a fine d'anno dell'elenco dei clienti data la gravosità dell'adempimento e la nulla utilità ai fini dei controlli; l'affermazione del principio che la correzione spontanea degli errori mateteriali escluda l'applicazione di penalità.

Queste sono alcune proposte che ritenevo appunto di dover fare in maniera particolare. Ho ritenuto di farlo perchè sono convinto che lo strumento fiscale se è veramente funzionante costituisce l'ossatura fondamentale di ogni politica di stabilizzazione e di sviluppo economico e sociale e soprattutto, in tempi corre i nostri, di una politica di perequazione. Il Parlamento si deve rendere conto delle deficienze esistenti e deve impedire che una riforma veramente qualificante per il progresso civico e morale della nostra Repubblica si trasformi in uno dei tanti provvedimenti che l'apparato burocratico adatta a proprio piacimento. Una gestione efficiente della pubblica amministrazione richiede un sistema tributario efficiente. Dobbiamo quindi attuare quelle misure che ci garantiscano tale efficienza: ammodernamento dell'apparato, assunzione di nuovo personale, dotazione di attrezzature tecniche moderne, trattamento economico al personale adeguato al ruolo delicato che esso svolge, corsi di aggiornamento, maggiori mezzi a disposizione degli uffici e del corpo della guardia di finanza.

Non posso a questo punto, mentre sottolineo l'urgenza di misure per rendere più efficace l'amministrazione tributaria, fare a meno di ricordare il grande ruolo che può svolgere tutta la pubblica amministrazione per la ripresa del nostro paese. In momenti difficili come quelli che stiamo attraversando chiediamo ai cittadini di compiere sacrifici, domandiamo ai lavoratori di contenere le richieste salariali, invochiamo austerità e risparmio di risorse. Come può corrispondere il cittadino ai nostri appelli quando deve constatare come si comporta la pubblica amministrazione? Come chiedere agli operatori di avere fiducia, di operare nuovi investimenti quando la macchina dello Stato funziona così male, quando praticamente nessun settore si muove come dovrebbe? Come lamentarsi dell'assenteismo dei lavoratori dell'industria privata, quando si assiste alle prolungate assenze durante l'orario lavorativo di numerosi dipendenti pubblici? Come chiedere agli operai una maggiore produttività quando si constata il modo con cui si lavora nella pubblica amministrazione? Ecco qual è l'impegno di una classe dirigente che voglia avere credibilità: mettere mano alla ricostruzione di questo apparato il cui funzionamento è condizionante di ogni concreto sviluppo del nostro paese. Ho voluto fare questo accenno in quanto è dal miglioramento di tutta la macchina della pubblica amministrazione che dipende la ripresa economica, come pure l'attuazione delle riforme. È ingiusto chiedere sacrifici ed operare per una giustizia tributaria se poi quanto è dato in più dai cittadini finisce divorato da un apparato che se non è proprio fine a se stesso rende comunque solo per una percentuale insignificante rispetto alle esigenze del paese.

Onorevoli colleghi, da queste considerazioni scaturirebbero altre osservazioni che potrebbe essere utile proporre all'attenzione del Governo, del Parlamento e della pubblica opinione. Ritengo di dovermi limitare a quanto detto lasciando doveroso spazio ai colleghi. Ho svolto alcune considerazioni critiche e ho fatto alcune proposte concrete mosso unicamente dal desiderio di dare un contributo per il miglior funzionamento degli strumenti di cui disponiamo per una ripresa del nostro paese. Mi auguro che siano vagiiati dal Governo e valutati nella loro reale portata. (Applausi dal centro. Congratulazioni).

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

S A M O N A. Onorevoli colleghi, nella nota preliminare al disegno di legge presentato dal Ministro del tesoro per il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 nel constatare la gravità della situazione a cui va incontro il futuro eser-

7 NOVEMBRE 1973

cizio finanziario si dice: « Appare evidente, tra l'altro, un ulteriore sensibile deterioramento del risparmio pubblico in conseguenza del forte aumento della spesa corrente sulla quale incidono in maniera massiccia gli oneri per la piattaforma rivendicativa dei pubblici dipendenti e per i trasferimenti agli enti pubblici ». E prosegue: « Il fatto che per far posto a spese correnti si debba incidere sulle spese per investimenti indica chiaramente al Parlamento qual è la condizione attuale del bilancio dello Stato caratterizzato ormai da una tale rigidità e da un prevalere di spese correnti e soprattutto di spese per il personale per cui la sua funzione propulsiva e di aiuto allo sviluppo economico e sociale diventa sempre più evanescente ».

Il pessimismo di questa presentazione è evidente, ma vorremmo che servisse a spronarci tutti, dato che tutti siamo convinti della gravità della situazione e della necessità di provvedervi. Bastano poche cifre per constatare questa gravità. Sui 25.892 miliardi circa, che costituiscono il tetto al di là del quale non si può andare con la spesa del bilancio del 1974, abbiamo che 22.322 miliardi sono per la spesa corrente e solo 4.201 miliardi si possono spendere in conto capitale. Quindi la differenza in cifra, più di quella percentuale, è tale da impressionarci circa la giustezza delle osservazioni negative che il relatore del bilancio fa sull'argomento. Le spese correnti superano infatti di 18.000 miliardi circa le spese in conto capitale.

Di fronte a questa situazione penso, come molti colleghi che mi hanno preceduto, che sia urgente mutare l'impostazione del bilancio. Per introdurre qualche mia breve nota operativa in questo senso vorrei soffermarmi su alcuni fatti interni molto gravi nella situazione che stiamo esaminando.

Accennerò solo a quattro fatti che mi sembrano tra i più sintomatici: 1) esiste una sempre più grave incompatibilità tra spese autorizzate e risorse disponibili, da cui il grave aumento dei residui passivi; 2) gli interventi sono legati nel loro *iter* ai contrasti di competenza e alla dissociazione dei centri decisionali che aggravano le situazioni dei residui passivi ed aggravano ulteriormente le

spese correnti; 3) gli interventi si inceppano per mancanza di chiarezza tra chi li concepisce e chi li riceve e li esegue, mancando ancora un chiaro e lungimirante rapporto di collaborazione tra gli organi centrali dello Stato e le regioni; 4) gli interventi sono per la più gran parte decisi sporadicamente soprattutto nel Mezzogiorno dove la mancanza di un piano organico costituisce da tempo un fatto molto negativo.

Questi quattro fatti fondamentali gettano una luce particolare sulla situazione gravissima del bilancio. Tuttavia ritengo che per maggiore chiarezza realistica sia necessario specificare nell'ambito di questi quattro fatti un certo numero di esempi, e mi sono permesso di sceglierli tra quelli che mi sono più familiari, cioè la casa, la scuola e l'ospedale; sono tre settori di grande portata pubblica nei quali si dovrà intervenire con un progressivo sviluppo di piani nel prossimo futuro, ma che per essere già nel processo delle trasformazioni in atto, sia pure in forma impropria, possono costituire esperienze illuminanti.

Cominciamo dalla casa. Le predisposizioni operative per gli interventi nel settore della casa, come qualunque altro intervento non programmato da piani regionali, hanno creato e creano sempre più gravi ostacoli al contesto degli interventi di ogni regione traendo ciò la sua logica dalle interdipendenze che costituiscono il nocciolo vitale della politica del piano.

Il CER (Comitato per l'edilizia residenziale che ha il compito di ripartire per regioni i fondi di oltre mille miliardi assegnati dallo Stato per la costruzione di case in relazione alla legge del 22 ottobre 1971, n. 865) nel provvedere al piano di attribuzione dei fondi alle singole regioni non ha certo potuto farlo con quella stretta corrispondenza tra somme assegnate ed esigenze locali che sarebbe stato possibile realizzare se il comitato stesso avesse avuto sotto gli occhi un piano a scala nazionale in cui fossero indicati tutti gli elementi di fatto necessari a mettere in grado il CER di esprimere con motivazioni tecnicamente più valide la corrispondenza tra situazioni di fatto regionali e finanziamenti da assegnare, sia in quantità, che in ordine di

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

priorità. In tale piano la casa sarebbe entrata in un contesto di interventi pubblici su scala nazionale da attribuire alle regioni con motivazioni che sarebbero scaturite dall'esame analitico di tutto il sistema-quadro in cui il bilancio si organizza. Ma questo quadro non esiste ancora.

Allo stesso modo le regioni, non avendo potuto compilare ancora i loro piani, hanno dovuto ripiegare nella distribuzione dei fondi per la casa sulle indicazioni, quando c'erano, dei singoli piani regolatori, senza impiegare una logica di piano più generale, data da un quadro di insieme che servisse a determinare meglio localizzazioni e somme. Quindi si rilevano nell'esame più approfondito dissociazioni di competenze che diventano gravissime nei conflitti tra potere e potere e provocano un aumento sicuro delle spese correnti.

Per la scuola valgono considerazioni analoghe. Esiste un piano della scuola che si viene inserendo in maniera del tutto distaccata da un piano generale nazionale e dai piani regionali generali, per cui si inserisce negli insediamenti del territorio senza alcuna considerazione per le esigenze dell'attività urbanistica locale, come sarebbe stato necessario per programmare e definire in tutte le regioni in modo adeguato alle esigenze di luogo la scuola media. Quando si parla per esempio di distretto scolastico, non ci si può limitare a generiche osservazioni su caratteristiche funzionali e tipologie, ma è necessario calare l'idea di distretto scolastico nella realtà locale, nella sensibilità, nelle consuetudini, nei modi di essere delle comunità locali. In questo tipo nuovo di scuola la gente di un determinato luogo dovrebbe trovare una mediazione efficace per razionalizzare la propria educazione secondo un futuro impegno civile che può essere conseguito solo se questa idea del distretto non resti un monumento, ma trovi nelle sue correlazioni con tutti gli altri interventi pubblici una ragione d'essere che lo ridimensioni, che lo localizzi, lo distingua da regione a regione, da comprensorio a comprensorio. Anche qui ci sono state e ci saranno dissociazioni di competenze, conflitti di potere, sperpero di spese correnti.

Analoghe osservazioni si possono fare per l'edilizia sanitaria, i cui programmi sono stati finora piani per localizzare ospedali, nella ricerca di soluzioni tecniche fra le quali una delle più peregrine è quella di trovare terreni che costano poco per collocarvi gli ospedali. Come urbanista, in una delle tante occasioni di ricerca di questo tipo, mi sono trovato in una situazione nella quale, dopo aver girato per parecchio tempo per trovare un posto in cui collocare un ospedale, mi sono deciso a scegliere un terreno che non costava molto, dove però sarebbe passata la autostrada (è questo uno dei requisiti non tecnici ma tra i più importanti per ubicare un ospedale!); i rappresentanti del comune non erano informati della esistenza di tale tracciato, per cui ho dovuto cambiare ancora la localizzazione dell'ospedale data la mancanza di contatto tra i diversi piani che interessano un comune. Si può facilmente intuire cosa significano questi continui spostamenti che hanno spesso come conseguenza la trasformazione radicale dei progetti e creano grande sperpero di tempo e di denaro; si trascurano quindi del tutto localizzazioni conformi alle necessità sanitarie vere e proprie e si creano grandi conflitti di potere. Se è vero, come riteniamo sia vero, che in futuro ci impegneremo per creare delle unità sanitarie locali che dovranno costituire la base rivoluzionaria del sistema ospedaliero, è indispensabile condizionarle alle interrelazioni con gli altri interventi pubblici a livello regionale e comunale, con i quali dovranno costituire un contesto di corrispondenze e dipendenze in base al quale stabilire in modo realistico il carattere tipico di servizio pubblico, con quelle differenziazioni fondamentali fra regione e regione che anche in questo caso saranno numerose.

L'idea regionale dunque è sempre quella di ogni problema di vita nazionale. Essa è il principio realistico da cui scaturisce ogni contatto del territorio con la gente, mentre un piano nazionale, cioè una realtà materiale di corrispondenze tra impegni di spesa e interventi localizzati, dovrebbe rappresentare il solido sostegno generale cui tutto il movimento di trasformazione degli interventi si coordina, non solo con l'assicurazione di cor-

7 Novembre 1973

rispondenza tra l'intervento e la spesa relativa, ma con la garanzia che tale intervento si inserisce con un significato preciso tra gli altri interventi con i quali è coordinato.

Questi esempi dimostrano come le opere che si realizzano in Italia siano predisposte, dimensionate e collocate in modo discontinuo e frammentario. Il fenomeno ha la sua causa prima nell'assenza di un quadro nazionale di obiettivi fondamentali di intervento, logicamente coordinato con i piani regionali urbanistici tecnicamente definiti e coordinato col bilancio nazionale. Se partiamo dall'idea che non esiste un piano nazionale urbanistico, dobbiamo partire almeno da uno schema d'interventi collegato al bilancio da individuare come piano nazionale reale in cui sia posto in risalto ciò che si vuol fare e ciò che si può spendere per farlo.

Oggi esiste ancora una piramide di competenze che termina in basso con gli elementi capillari più piccoli e crea una situazione di impedimenti contro la formazione dei contesti necessari alla localizzazione di opere adeguate alle esigenze insediative della comunità. Questa situazione ha provocato fenomeni abnormi, in cui gli elementi operativi si sono ridotti al minimo e le contraddizioni sociali si sono moltiplicate. Una serie di ostacoli si è infatti determinata per la non rispondenza fra le opere eseguite frammentariamente e quelle che vi si sono contrapposte, occupando lo spazio destinato al proseguimento delle opere stesse fino a portarne l'estensione a quanto previsto dal programma in cui sono definite. Questo programma teneva conto di un insieme organico di interventi fra i quali le opere non realizzate, che avrebbero dovuto sorgere a livello regionale, non potranno più sorgere perchè le condizioni si sono ormai cristallizzate su situazioni posteriori per cui non è più possibile realizzare il piano conformemente a determinate leggi. Avviare nelle regioni l'autonomia degli interventi urbanistici significa creare i presupposti attraverso questo piano nazionale, che sarebbe sempre il bilancio, perchè le opere generali previste nella scala nazionale da leggi opportune possano essere equamente suddivise regione per regione, perchè ora non lo sono e non si discuterebbe

se la divisione è equa, avendo davanti un fatto di questo genere.

Questo compito per ora è abbastanza disorganicamente concepito proprio per la scarsa efficienza operativa delle amministrazioni, non ancora all'altezza delle situazioni più moderne e che continuano quindi ad agire sotto lo sforzo dei conflitti di potere, che impedisce con la sua vischiosità di portare immediatamente a termine certe situazioni. Quest'osservazione ci riporta al quadro nazionale in riferimento ad impegni di spesa, secondo norme di legge ed indirizzi operativi, per interventi che dovrebbero essere propri di una formulazione adeguata del bilancio, che potrebbe attuarsi tracciando i lineamenti di un discorso generale sufficientemente analitico degli interventi coordinato con le relazioni che legano, sia in modo diretto che in modo indiretto, i settori in cui i vari interventi si possono dividere secondo la loro caratterizzazione.

Tutti gli interventi si dovrebbero dividere per caratterizzazione e trovare il loro settore; tra settore e settore dovrebbe trovarsi una determinata relazione.

L A M A L F A, Ministro del tesoro. Senatore Samonà, vorrei farle osservare che non è il bilancio che programma, il bilancio registra. Le programmazioni infatti o le non programmazioni vengono da fatti legislativi e quindi è perfettamente inutile chiedere al bilancio quello che il bilancio non potrà mai dare. Se la legislazione non è programmatrice, il bilancio si limita a rispettare questa impostazione.

S A M O N A . Forse io non mi sono spiegato abbastanza bene. Questa infatti non è che una rappresentazione concreta del presente. La programmazione, a cui io credo fino ad un certo punto, nasce dal bilancio e il bilancio ha stabilito un tetto di spesa. Non mi soffermo sul merito di questo tetto, se sia giusto o meno, ma mi limito ad osservare che tale impostazione è già un programma. Esula dalla mia competenza criticare tale programma, tuttavia cerco di vedere il bilancio legato a uno strumento che ne armonizza le voci, per cui ogni settore

7 Novembre 1973

appartiene a determinate tabelle, che potrebbero essere organizzate dopo una constatazione della realtà dei fatti. Questa realtà dei fatti potrebbe apparire con chiarezza se a questo proposito si ripensasse all'esempio della casa.

L A M A L F A, Ministro del tesoro. Ecco, le faccio un esempio concreto desunto dalla legislazione in corso: una Commissione legislativa del Senato, dopo l'approvazione della Camera, ha deliberato stanziamenti per il completamento degli ospedali. Questi stanziamenti potranno essere ripartiti tra le regioni o assegnati al Ministero dei lavori pubblici, secondo quello che la legge concretamente dirà. Una carenza di indicazioni a questo riguardo non può che produrre conflitti di competenza fra l'autorità centrale e le regioni.

D I N A R O. Se con la sua personalità non riesce ad imprimere un certo indirizzo, un La Malfa al Tesoro è inutile.

L A M A L F A, Ministro del tesoro. L'affermazione mi appare incredibile: voi chiedete al Ministro del tesoro al quale la legislazione assegna il dovere di iscrivere certi stanziamenti in bilancio, che non lo faccia?

D I N A R O . Formalmente lei ha ragione.

L A M A L F A, Ministro del tesoro. Come formalmente? Rimango veramente allibito. Devo ribadire: il Parlamento, se vuole programmare, programmi bene le leggi e noi eseguiamo. Il problema del Tesoro non è la programmazione, ma il controllo dei flussi finanziari che è altra cosa. Il Tesoro risponde dell'equilibrio finanziario del paese, non della legge sull'edilizia o sulla casa. Sia chiaro, altrimenti nasce una grave confusione.

S A M O N A. Vorrei spiegare quello che è il mio concetto: lo strumento che propongo non è altro che una più chiara esposizione delle constatazioni di fatto. Il bilancio in sostanza non fa che registrare una situazione di spesa, ma può farlo in modo più semplice e immediato se è coadiuvato da uno strumento che mette insieme le cose con una certa coerenza, sì da far saltare fuori tutte le incongruenze che ci sono nel groviglio della spesa pubblica e può farlo molto meglio di quanto non faccia ora col semplice bilancio che dovrebbe organizzare un futuro, non un passato.

C A R O L L O . Senatore Samonà, la somma delle incoerenze non è che faccia coerenza!

S A M O N A. Non parli così perchè cade nell'assurdo: è incoerente il fatto che ci preoccupiamo di spendere bene per la scuola o per la casa? Non è questo il punto. Si tratta di vedere quali sono le lacunosità che esistono e che sono rivelate dal bilancio; è il bilancio che rivela tutte le lacunosità esistenti. Con uno strumento come quello da me proposto avremo la possibilità futura non solo di trasformare le leggi ma di dare allo stesso Parlamento la possibilità di fare leggi migliori.

Non intendevo affatto trasformare il bilancio in qualche cosa che programma il futuro, il che sarebbe assurdo, ma intendevo che esso si mettesse in una situazione di osservazione sulla situazione di fatto e che questa fosse formalizzata, che diventasse un modello di constatazione di fatto, cosa che per ora non è. Un oggetto lo descriviamo per relazioni; se tentiamo di descriverlo senza relazioni per vedere incongruenze o meno, questo oggetto non lo descriviamo affatto. E in questo caso si tratta di descrivere, tracciando i lineamenti di un discorso generale sufficientemente analitico sugli interventi, coordinato con relazioni (perciò sono tutti fatti che esistono, interventi che ci sono) che legano sia in modo diretto che indiretto i settori; ne risulterà un tracciato di una rete di relazioni corrispondenti e dipendenti, tra localizzazione e localizzazione di interventi in ogni settore, e tra settore e settore. Questo riuscirà ad essere lo strumento che propongo, soprattutto se lo visualizziamo su carte geografiche per riuscire allora a vederlo chiaramente. Con un tracciato così fatto ci si po-

7 Novembre 1973

trebbe subito rendere conto che associando le leggi per gruppi in rapporto all'attuazione di determinati interventi si verrebbe a costituire un ordine di corrispondenze e dipendenze tra leggi, interventi e territorio dal quale dipenderebbe il sistema programmatico di precedenze, di quantità di impegni, perchè questi possono essere in realtà stabiliti dal bilancio. O perlomeno il bilancio, finchè può, lo fa e quando non può fa cambiare le leggi. Quindi ci sarebbero localizzazioni da assumere per l'intervento di ogni legge attuativa. In altre parole per ogni legge attuativa avremmo degli interventi localizzati, non degli interventi che proiettano solo scuole e poi le scuole vanno a finire in maniera indiscriminata in zone dove è impedita ogni possibilità e si verificano tutte le disorganizzazioni possibili. Il bilancio potrebbe stabilire o per meglio dire constatare i settori, organizzarli con le regioni.

Questo ordine sarebbe dato sia dai tempi di attuabilità della legge sia dai giudizi di precedenza da dare ad interventi nel loro complesso e nei reciproci rapporti di corrispondenza e dipendenza secondo uno studio attento di questi rapporti in relazione alla importanza degli interventi stessi, importanza che non è individuabile in assoluto dai caratteri di un singolo intervento, come si è fatto fino ad oggi, ma dalla sua posizione nel contesto di tutti gli interventi.

Certo non è il bilancio che dice quale deve essere più importante, ma se si stabilisce il contesto (cioè lo strumento coadiuvante il bilancio) gli esperti potranno con estrema realtà individuare la cosa più importante da fare prima. Ma il bilancio deve metterli in condizioni di guardare, di creare dei segni...

L A M A L F A, *Ministro del tesoro*. Onorevole senatore, lei ha una concezione del bilancio veramente strana.

S A M O N A. Ma è una concezione del bilancio secondo me innovatrice perchè per ora il bilancio è organizzato, a mio parere, in una forma che per i suoi aspetti tradizionali lascia da parte alcune caratteristiche di importanza capitale dal punto di vista realistico della corrispondenza tra ciò che si vuol fare e ciò che si può spendere per farlo, il che è veramente gravissimo, se non è posto in evidenza da uno strumento adatto a visualizzarlo.

Si tratta in sostanza di formare uno strumento che consenta un confronto visualizzato per stabilire il potere di un'opera nel contesto di tutte le altre di un determinato settore e di settori integrativi; bisogna cioè visualizzare queste osservazioni su carte geografiche alle quali si può affidare la base di tale confronto in forma grafica. Cioè il bilancio diventa un'operazione elaborata più profondamente durante tutto l'anno. Si dovrebbe quindi cominciare a prevedere il bilancio molto prima di quanto si faccia perchè la predisposizione dello stato di fatto dovrebbe essere ordinata da un nuovo strumento in modo da poter dare a tutti gli altri organi la possibilità di agire nel modo più giusto in rapporto al realismo delle spese correnti e delle spese in conto capitale. Vi è un certo realismo che, appunto, dipende da alcune frizioni che andrebbero eliminate e che emergono dalla constatazione dell'esistenza di conflitti di poteri, per la impossibilità di realizzare certe opere che evidentemente vanno tutte ad aumento della spesa necessaria per pagare personale aggiunto, per risolvere una infinità di cose non sempre necessarie.

È probabile che si riuscirebbe a snellire enormemente anche l'apparato statale. Con questo strumento si potrebbero eliminare le lacunosità tra i vari settori, che sarebbero chiaramente indicate. Si potrebbe così giudicare senza incertezze lo stato di maggiore urgenza, di operare un intervento per la maggiore ampiezza della lacunosità di taluni settori, tenendo in debito conto la mancanza dei collegamenti tra parti importanti di un settore o di più settori tra loro e consentendo un discorso più generale di collegamenti settoriali ed intersettoriali che il più delle volte toccheranno punti chiave per sollecitare la operatività al di là del bilancio.

Così, in un quadro di interventi per settori, di relazioni tra settori e settori, figurerebbero anche le lacune, le discordanze, le discontinuità e tutto un complesso di altri fatti di carattere generale che orienterebbero la formazione di un piano di direttive211a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

guida dal quale il bilancio sarebbe messo in grado di stabilire oculatamente i principi per una politica di scelte per l'impiego delle spese in iniziativa pubblica che sarebbero date come constatazione, come dato, alla programmazione economica.

È probabile che questa situazione non sia evidente agli studiosi della programmazione economica, mentre invece dovrebbe esserlo. Le lacunosità che si scoprirebbero nel quadro urbanistico così predisposto allargherebbero molto l'orizzonte delle osservazioni critiche sulla programmazione; in generale coinvolgerebbero in maniera drastica i giudizi critici non solo sui settori macroscopici del bilancio nazionale (da quello dei trasporti e dell'aviazione civile a quello dell'Azienda nazionale autonoma della strada, i cui programmi sono del tutto distaccati e spesso contrastanti l'uno con l'altro), ma su settori che oggi formano programmi di pianificazione urbanistica del tutto al di fuori da quelli espressi dai piani nazionali e regionali dai quali sono distaccati, mentre avrebbero dovuto — come abbiamo visto per la casa e per l'ospedale — trovarvi una sistemazione, come dimostrerebbe lo strumento proposto, in cui la situazione è visualizzata in modo sistematico e da cui si possono trarre gli elementi anche per organizzare meglio il bilancio nazionale.

Il quadro regolatore del bilancio nazionale, qui tracciato come strumento coadiuvante, è un sommario schema di lineamenti principali, che indicano ciò che potrebbe essere il fulcro di un sistema direttivo, promozionale di interventi e di trasformazioni, al di là del bilancio stesso, però realisticamente attuabili. Dico realisticamente perchè tratti del bilancio sono messi in evidenza nel quadro regolatore e sarebbero coordinati sia con i finanziamenti, sia con le esigenze di equilibrio ambientale ecologico, secondo una logica interna che dovrebbe essere parte del sistema. Intendo riferirmi ad un piano per la difesa del suolo che tra le voci del bilancio dovrebbe trovare un posto importante che oggi non ha.

Un bilancio come il nostro avrebbe dovuto mettere in evidenza le lacune del problema della difesa del suolo, molto più di quanto non sia detto tra le pieghe di tabelle e di brevi notazioni. Il problema del suolo non riguarda soltanto le operazioni tecniche, per organizzare i bacini, il convogliamento delle acque o per il riparo di intere aree geografiche da frane ed altro. La preoccupazione di dominare gli elementi idrogeologici è un fatto importantissimo: per questo somme adeguate dovrebbero non mancare in un bilancio italiano per mostrare come nel nostro paese esistono condizioni degradate del territorio, per il miglioramento delle quali il bilancio deve registrare qualche cosa di adeguato, qualche cosa che sta al di sopra di altre spese e che potrà essere fatto anche se il bilancio non lo ha scritto. Si vedrà chiaramente che le condizioni per la difesa del suolo dipendono da una serie di altre relazioni, con altri fatti, non solo ecologici, ma propri della struttura comunitaria, che deve in un certo modo contribuire ad imporre opere di difesa del suolo oltre le spese stabilite dal bilancio, perchè le previsioni vadano nella loro globalità direttamente nella direzione in cui dovrebbero andare.

Questo è un discorso da fare fra la comunità locale, la regione e il centro propulsivo dello Stato stabilendo il rapporto tra ciò che deve fare il potere centrale (naturalmente non solo con il bilancio, ma con tutto ciò che viene attuato dai vari Ministeri) e ciò che viene attuato in sede locale. Occorre comunque, in rapporto a quello che il bilancio nazionale stabilisce, determinare il coordinamento tra i bilanci di tutti i Ministeri e le regioni. Bisogna rendersi conto dai bilanci che nei Ministeri esistono serie possibilità di trasformazione: dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici, per esempio, si intuisce che se questo fosse organizzato in modo idoneo alle nuove esigenze potrebbe dare un'idea molto precisa delle sue finalità di azione nel futuro; ma la stessa osservazione, per certi aspetti, potrebbe estendersi al bilancio della marina mercantile e certamente a quello delle ferrovie. Insomma ne deriverebbe una organizzazione da cui il bilancio generale, nelle sue note introduttive, potrebbe cavare un discorso estremamente importante.

Questo quadro di obiettivi potrebbe dunque stabilire le condizioni per creare un telaio ordinatore su cui determinare appunto

7 NOVEMBRE 1973

le trasformazioni tecnico-amministrative dei Dicasteri dello Stato.

Ritengo che agendo all'interno delle Commissioni senatoriali si potrebbe formare un modello operativo che serva da un lato al bilancio nazionale dello Stato per stabilire in un certo determinato modo la dizione dello stato di fatto generale e dall'altro per dare a tutti gli altri Dicasteri e quindi alla programmazione la possibilità di ricavare realisticamente alcune condizioni di essere chè per ora non esistono. Esiste invece tra le considerazioni fatte dai modelli economici ed econometrici del Ministero del bilancio e da quelli della programmazione economica in generale una discrepanza notevole tra un modo di vedere i problemi per localizzazione di progetti e un modo di vedere per diffusione. Non potremo mai venire a capo di un discorso così al di fuori della realtà vissuta, di un discorso così astratto, se non riportiamo il problema ad una visione realistica che solo il bilancio ci può dare, se non è solo un bilancio di cifre ma se è accompagnato da uno strumento in cui queste cifre si localizzano e fanno vedere nel tempo le incongruenze enormi che accompagnano la spesa per costruire lo sviluppo del paese. Io potrei essere un falso pioniere nel vedere questo strumento come una cosa realizzabile, una cosa che potrà essere migliorata; ma penso malgrado tutto che sia un punto di partenza di un'importanza notevole; e cercherò di battermi per poterlo portare avanti col bilancio e al di là del bilancio. (Applausi dall'estrema sinistra).

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

B A S A D O N N A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo gli interventi dei colleghi del mio Gruppo sull'impostazione del bilancio e sulla politica economica e finanziaria dell'attuale Governo e tenuto presente altresì il contenuto della relazione di minoranza che verrà illustrata dal presidente del Gruppo senatore Nencioni, ritengo di potermi limitare ad alcune considerazioni sulle previsioni dell'entrata e, nel quadro generale della situazione economica del paese, su al-

cuni aspetti della politica d'intervento nel Mezzogiorno anche in rapporto all'avvio dell'ordinamento regionale.

In occasione dell'approvazione del bilancio, lo scorso anno, fummo facili profeti quando prevedemmo che l'IVA avrebbe fornito un gettito deludente. Molti motivi che l'esperienza ha dimostrato validi ci inducevano a ritenere che le cautele adottate non coprivano sufficientemente eventi negativi probabili. Fummo allora recisamente smentiti; ci fu osservato che le analisi compiute assicuravano un largo margine di sicurezza alle previsioni formulate. I risultati dell'attuale esercizio dovevano clamorosamente dimostrare come questa sicurezza fosse infondata, suggerita da valutazioni non sufficientemente ponderate.

Per le entrate del 1974 sussistono troppe incognite sull'andamento dei fattori che condizionano l'afflusso del gettito perchè si possa fondatamente esprimere un giudizio sui criteri adottati nelle previsioni, specie per quanto riguarda le misure prudenziali espresse dall'indice di elasticità, anche alla luce delle esperienze relative all'applicazione del-IIVA, ai riflessi nelle fascie di evasione del congegno prescelto per la sistemazione del contenzioso, alle difficoltà di applicazione del sistema, all'efficacia degli strumenti di accertamento, tra i quali è tuttora assente l'anagrafe tributaria che doveva consentire, non soltanto di determinare la materia imponibile, ma anche la classificazione e la qualificazione della materia stessa. Sarà cosi sempre difficile accertare l'esatto reddito di professionisti ed operatori economici infedeli; e a pagare interamente le tasse continueranno ad esserlo coloro che le hanno sempre pagate, anche per gli evasori abituali.

In verità, in questo campo, non ci sembra di poter condividere l'ottimismo del relatore per l'entrata, senatore Cucinelli, sul grado di affidamento degli strumenti d'indagine, di cui, per ora, disponiamo. Non è da escludere che, malgrado alcuni indici promettenti, come quelli dell'attuale gettito della ricchezza mobile, le entrate, malgrado le favorevoli previsioni formulate in sede tecnica e largamente condivise da alcuni settori politici, non raggiungano livelli più favore-

7 Novembre 1973

voli e che la contrazione delle spese, fondata prevalentemente sull'eliminazione degli enti inutili e sulla lotta agli sperperi, non dia risultati concreti, anche per l'incidenza negativa di quelle spese incontrollate ed imprevedibili che alimentano particolarmente l'ansia del Ministro del tesoro. E allora le previsioni di bilancio potranno risultare ottimistiche e potranno portare ad un disavanzo maggiore di quello inizialmente predisposto. Verrebbe in tal modo messa in pericolo quella diga invalicabile di 7.400 miliardi di deficit di cassa che dovrebbe consentire all'apparato produttivo di attingere adeguatamente dal mercato finanziario, preservando il sistema dalle spinte inflazionistiche.

Certo è che se la produzione non potrà svolgersi secondo un ritmo adeguato, utilizzando le capacità produttive disponibili in modo da assicurare prezzi economici e competitivi, l'incremento pericoloso dell'inflazione, specie nei prossimi mesi, diventerà inevitabile quando dovrà essere consentito l'aumento di alcuni prezzi in dipendenza dei maggiori costi raggiunti dalle materie prime, a meno che lo Stato non intervenga per pagare la differenza tra il costo effettivo ed il prezzo. Ma allora, arginare il disavanzo del bilancio diventerebbe un compito veramente troppo arduo.

Verrebbero così vanificati gli obiettivi che si intendevano conseguire fissando il deficit ad un livello preordinato. Comunque, anche se questo non dovesse subire variazioni, resterebbe sempre inaccettabile poichè richiede l'inammissibile sacrificio del capitale privato per alimentare la spesa corrente.

Per spiegare questa situazione di equilibrio oltremodo instabile si fa appello alla mancanza di un disegno programmatico e agli errori commessi in politica economica dal precedente Governo, rivelatosi incapace di contenere la spinta inflazionistica della spesa pubblica. Certo è che si è pensato troppo tardi a compiere il tentativo di porvi rimedio poichè, già da tempo, si era manifestato il processo di progressivo logoramento del reddito nazionale e delle capacità produttive del sistema.

Infatti, nel 1971 il totale dell'entrata fu quasi pari a quello dell'uscita e, nel 1972, lo

Stato dovette attingere già dai flussi finanziari non soltanto per le spese in conto capitale, ma anche per le spese correnti: il risparmio pubblico negativo raggiunse i 1.632 miliardi. In quest'esercizio, balzerà a 2.700 miliardi e, in definitiva, si adeguerà a 3.000 miliardi, ad un livello pari ad un guarto del reddito nazionale che dovrà essere accumulato per consentire un complesso di investimenti netti dell'ordine di 12.000 miliardi. E tutto ciò senza tener conto delle situazioni analoghe, se non peggiori, in cui si trovano i bilanci degli enti locali, previdenziali, portuali, degli enti lirici che possono dar luogo ad esigenze incontrollabili ed imprevedibili tali da mettere in pericolo in ogni momento l'incerto equilibrio del bilancio.

In una situazione così difficile, si coltiva l'illusione di poterla migliorare contraendo le spese correnti attraverso la lotta agli sperperi e agli enti inutili, come se, gli uni e gli altri, non fossero la conseguenza ineluttabile di un costume e di un sistema e, per poterli validamente combattere, non fosse necessario incidere sulle cause che sono a monte di tali fenomeni.

Comunque si giunge a questa decisione troppo tardi, dopo che si è lasciata praticare su larga scala agli enti locali la finanza allegra, dopo che sono state abbondantemente favorite iniziative demagogiche relative all'alta dirigenza, agli assurdi conteggi di anzianità di servizio, allo sfrenato carrierismo in tutti i campi che ha inciso negativamente sulla funzionalità dell'intero apparato burocratico.

Per quanto riguarda gli enti inutili, staremo a vedere se si avrà il coraggio di sacrificare quelli che sopravvivono solo per le loro benemerenze nei confronti di alcuni partiti, spesso sorti soltanto per distribuire prebende a galoppini elettorali benemeriti.

Noi dubitiamo che una tale operazione verrà portata avanti con la severità che sarebbe necessaria e che comunque possa assicurare risultati tali da incidere in qualche modo sulla situazione del bilancio. Perchè questo possa raggiungere un qualche assestamento, occorre un'adeguata dilatazione della materia imponibile, attraverso un aumento del reddito nazionale come conseguenza di

7 NOVEMBRE 1973

una vigorosa espansione economica. Ma anche una tale ipotesi appare assai dubbia poichè il livello del risparmio negativo e la dimensione degli impegni pluriennali hanno contratto in limiti troppo angusti gli spazi di manovra necessari all'attuazione di una efficace politica economica.

Comunque è certo che i provvedimenti attuati e previsti in materia economica per contenere l'inflazione e tentare la ripresa imporranno al Mezzogiorno e alle zone depresse del Sud nuovi sacrifici. Infatti, le valutazioni ottimistiche relativamente al rilancio produttivo, solo in minima parte riguardano le regioni meridionali dove il risveglio degli investimenti industriali non si è ancora manifestato in maniera apprezzabile e dove città come Napoli e Bari, abbandonate al loro destino, dopo il pesante trauma del noto evento calamitoso, stentano a riprendersi, mentre le tensioni sociali, per il conseguente incremento della disoccupazione, vanno assumendo livelli pericolosi. In quest'occasione le due città hanno messo a nudo il loro dramma, ha detto il senatore Tedeschi. Ma le provvidenze contenute in un decreto-legge definito dal Governo pochi giorni or sono a favore delle città colpite dall'infezione colerica non sono certo tali da consentire il superamento dell'attuale situazione di crisi anche perchè contemplano quasi esclusivamente interventi igienici e sanitari in gran parte già previsti dalla Cassa per il Mezzogiorno.

È ovvio che noi, pur consci delle attuali gravissime difficoltà del bilancio, dovremo continuare a chiedere che questi provvedimenti abbiano una dimensione e una struttura diversa sulla base di un disegno di legge presentato dal Gruppo del movimento sociale italiano - destra nazionale e di un ordine del giorno votato dalla 5ª Commissione in sede di esame del bilancio dello Stato. E ciò soprattutto nel convincimento che se impianti, strutture, organici nel settore terziario non saranno consolidati a Napoli e a Bari è dubbio che potranno rimettersi praticamente in moto e così finiranno per coinvolgere le fragili strutture economiche di quelle città con particolare riguardo a Napoli.

Occorrono urgenti provvedimenti rivolti a riassestare le basi economiche sulle quali devono essere fondati la ripresa e lo sviluppo dei settori del commercio e del turismo, alleggerendo in qualche modo gli oneri connessi alle gestioni aziendali. A questo fine è soprattutto il credito che deve svolgere un ruolo determinante assicurando flussi adeguati di finanziamenti a breve e medio termine ai settori e alle aziende particolarmente colpite, mentre allo stato, in conseguenza delle disposizioni governative, questi flussi risultano pericolosamente contratti.

Non sta giovando alle regioni del Sud il tipo di sviluppo che si continua ad adottare, ispirato tuttora al principio dell'efficientismo delle zone a più intensa concentrazione industriale verso le quali ancora si orientano gli investimenti. Nella relazione programmatica — bisogna riconoscerlo — il Governo si è impegnato a contrastare codesta tendenza ma, almeno per ora, si continua a battere la vecchia strada dimentichi delle finalità programmatiche, della politica meridionalistica e degli stessi orientamenti manifestati in proposito dai sindacati dei lavoratori.

D'altra parte il blocco dei prezzi e i provvedimenti di restrizione creditizia hanno indotto le grandi aziende del Nord a convogliare le proprie disponibilità verso la ristrutturazione e il perfezionamento tecnologico degli impianti onde migliorare i costi e la produttività in breve tempo, piuttosto che convogliare le proprie disponibilità verso nuove iniziative nel Mezzogorno.

Un richiamo all'efficientismo dell'apparato produttivo settentrionale è contenuto nella relazione del Governatore della Banca di Italia nella quale egli afferma che il paese necessita di un nucleo centrale produttivo, spinto dall'economia internazionale a mantenersi all'avanguardia nel campo dell'efficienza, che svolga un'azione di stimolo nei confronti dell'intero sistema. Sostenitori dell'efficientismo ad oltranza si manifestano in ogni occasione i liberali, come ha dimostrato ieri sera il senatore Brosio che purtroppo non è presente, con la condanna esplicita di ogni politica di disincentivazione del Nord e con la teoria del progresso contenuto per

7 NOVEMBRE 1973

la gente del Sud, progresso sì, non livellamento. E così abbiamo sentito opinioni, che non possiamo certo condividere, secondo le quali in nessun caso andrebbe turbato il progressivo potenziamento dell'apparato produttivo del Nord, al fine di agevolare quell'accumulazione di mezzi da mettere a disposizione poi, magari con parsimonia, delle province meridionali.

Evidentemente il senatore Brosio non ha tenuto conto del massiccio onere che grava sulla collettività in conseguenza della concentrazione industriale e dell'enorme costo per alimentare questa crescita imposto al Sud, che viene quotidianamente spogliato del suo patrimonio più prezioso, che consiste nella capacità di lavoro, di sacrificio e di inventiva della sua gente.

Potremmo andare molto avanti su questa strada se fosse presente il senatore Brosio e se non temessi di alimentare quella polemica, che certamente non condividiamo, che si compiace di raffigurare il nostro paese spaccato irrimediabilmente in due. Ma il Governo, nella relazione programmatica, si è dimostrato di diverso avviso: vedremo se saprà rimuovere gli ostacoli che incontrerà certamente su questa strada, la cui meta dovrebbe essere una chiara inversione di tendenza per gli investimenti industriali.

Certo non ha giovato alle regioni meridionali il nuovo sistema tributario - la stessa relazione programmatica non esita a riconoscerlo — perchè sono venute meno alcune agevolazioni fiscali previste dall'IGE a favore delle aziende che realizzano nuovi impianti. Con le nuove norme si tenta di compensare questa perdita, ma ciò avviene solo in parte, per cui non potranno mancare ripercussioni negative nell'ambito delle aziende realizzate nell'aspettativa di ben maggiori benefici. Non ha giovato neanche alle regioni meridionali, malgrado le finalità che le erano state affidate, la norma adottata nel settore creditizio con intenti restrittivi e selettivi al fine di canalizzare la liquidità verso investimenti produttivi per assicurare congrui flussi di credito alle industrie minori; non solo non ha raggiunto i suoi fini, ma — afferma il relatore senatore Carollo e inconfutabilmente lo dimostra — ha conseguito i risultati opposti; infatti le industrie minori del Sud non hanno potuto usufruire di linee di credito superiori a quelle già concesse.

Il credito è un problema da considerarsi senz'altro prioritario perchè va assumendo una incidenza sempre più determinante il ricorso alle fonti creditizie per il progressivo esaurirsi delle possibilità di autofinanziamento delle aziende industriali. Purtroppo, sia le banche sia gli istituti di credito speciale si dimostrano sempre meno disponibili all'accettazione del rischio, per cui alle aziende minori riesce sempre più difficile ottenere il credito a medio termine e ancor più il credito a breve per alimentare l'esercizio, anche perchè non dispongono di altre fonti per l'approvvigionamento finanziario se non quelle consentite dalle banche.

Si afferma sempre più l'esigenza di una riforma del sistema creditizio attraverso l'aggiornamento delle strutture di raccolta e distribuzione del risparmio e di controllo degli impieghi e ciò anche al fine di contrarre l'accentuazione degli squilibri tra Nord e Sud, dovuti al diverso costo del denaro che anche il relatore commenta negativamente.

Sempre nel settore creditizio, va sottolineato un proposito veramente singolare contenuto nella relazione programmatica, che prevede « un adeguato collegamento tra fruizione di incentivi finanziari e utilizzazione dei servizi di assistena tecnica, organizzativa e commerciale in relazione al fatto che, specie nel Mezzogiorno, le difficoltà di gestione si connettono spesso a carenze organizzative più che a mancanza di mezzi finanziari ». Sono lustri, per non dire decenni, che vengono prospettate queste esigenze per il Sud. Anche in quest'Aula è stato proposto dal nostro Gruppo di mettere in moto gli appositi organismi all'uopo istituiti e finanziati lautamente, la cui azione è risultata fino a questo momento del tutto carente, e che anche gli istituti di credito venissero attrezzati ed utilizzati a questo fine. È necessario infatti che siano rivolte tutte le cure possibile agli imprenditori privati per porli in condizioni di fronteggiare le esigenze sempre più complesse derivanti dal progresso tecnologico, dall'aspirazione di miglioramento dei la-

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

voratori e dalle difficoltà di acquisizione di nuovi mercati. Le industrie minori vanno sorrette e incoraggiate non solo con adeguate provvidenze finanziarie e tributarie, ma anche attraverso la conoscenza delle acquisizioni del progresso alle quali debbono adeguare i loro impianti per mantenere i costi a livelli competitivi.

Questo è un compito del più alto interesse, perchè è illusorio prevedere uno sviluppo autopropulsivo del Sud senza il concorso dell'imprenditorialità privata. Perciò è auspicabile — lo diciamo anche noi che siamo all'opposizione — che questa sia la volta buona e che qualche iniziativa venga finalmente adottata nel campo dell'assistenza alle industrie minori.

In conclusione, per i motivi analizzati e per molti altri che non sono stati considerati, è giustificato l'atteggiamento di insoddisfazione e di critica delle regioni meridionali nei confronti dell'Esecutvo, che si è manifestato anche in occasione dell'indagine conoscitiva sui rapporti Stato-regioni nella formazione del bilancio dello Stato condotta dalla 5ª Commissione bilancio. Se le regioni meridionali hanno richiesto di partecipare alla definizione del piano nazionale e del bilancio dello Stato è soprattutto per poter meglio risolvere i loro problemi, controllando almeno il rispetto delle riserve di stanziamento previste per il Sud dall'articolo 7 della legge 853 fino a questo momento rimasto del tutto inoperante, come anche la costituzione di un apposito fondo nel quale dovrebbero confluire le somme non utilizzate di questo capitolo, da destinare ai progetti speciali per il Mezzogiorno.

Va poi considerato che, del disordinato avvio dell'ordinamento regionalistico ed in particolare del modo caotico con il quale è avvenuta l'assegnazione del personale statale e delle irregolarità amministrative e contabili compiute nel trasferimento delle competenze, le regioni depresse del Sud hanno riportato i maggiori danni. Di esse, la Campania e la Puglia hanno fatto per prime l'esperienza della scarsa idoneità della regione in rapporto al modo con il quale sono stati attribuiti i compiti delegati in materia sanitaria quando noti eventi calamitosi non

hanno trovato strutture adeguate a fronteggiarli ed hanno prodotto danni economici gravissimi.

Il fatto caratterizzante di questo bilancio resta la presenza delle regioni nel momento della definizione di questo fondamentale strumento della vita del paese, specie presso la 5ª Commissione dove hanno formulato aspre critiche e denunce, avanzato richieste precise e documentate sollecitate dall'estrema sinistra che alimenta questa posizione contestataria, per farne valido strumento nell'operazione di inserimento nel potere. La nostra parte politica, che ha avversato la genesi dell'ordinamento regionale, sa che esso costituisce una realtà irreversabile nella struttura dello Stato e ritiene che debbano essere attribuiti alle regioni gli strumenti ed i mezzi necessari, che non possono essere quelli assicurati dalle vigenti leggi finanziarie, per un proficuo sviluppo della loro azione a vantaggio del paese, onde ripagarlo del pesante onere che esse comportano. La vasta tematica che è affiorata nell'incontro con le regioni, che riguarda i rapporti con l'Esecutivo ed il Parlamento, la partecipazione all'attività programmatoria ed alla formulazione del bilancio dello Stato, la nuova disciplina legislativa per il coordinamento della finanza pubblica e così via, sono passate in secondo piano di fronte alla questione di ordine finanziario.

Ciò è giustificato dal generale arretramento di tutte le fonti finanziarie delle regioni, proprio mentre le spese assumono dimensioni maggiori per la normale lievitazione dei costi e l'aumento degli oneri per il personale e mentre si verificano notevoli sperperi, come il mantenimento di strutture amministrative periferiche e centrali relativamente a materie trasferite con aggravio di oneri, il rafforzamento degli enti interregionali con duplicazione di indirizzi programmatici e di strutture nello stesso territorio, l'aumento a volte sensibilissimo di alcuni capitoli di spesa ridotti nel 1972 per il trasferimento delle funzioni e così via.

Appare quindi giustificata l'azione svolta dalle regioni al fine di realizzare subito i mezzi finanziari che ad esse derivano da una impostazione corretta del bilancio, attraverso

7 Novembre 1973

un riesame degli stati di previsione della spesa, attingendo sia dagli stanziamenti di competenza, sia dai fondi globali previsti per i provvedimenti in corso di attuazione e sia infine da quei residui passivi che si sono volatilizzati attraverso la corsa all'impegno in maniera assai poco ortodossa a conclusione dello scorso esercizio. Così come è largamente giustificata la richiesta rivolta ad ottenere in una prospettiva prossima la revisione della legge finanziaria per un adeguato incremento del fondo comune, attraverso un flusso crescente di entrate in misura proporzionale all'aumento della spesa pubblica e un diverso congegno di ripartizione, al fine di evitare che il finanziamento delle attività regionali comporti, come per ora sta accadendo, un aumento degli squilibri esistenti. A questo fine presenta notevole importanza l'applicazione dell'articolo 12 della legge 881, che dovrebbe essere particolarmente destinato, attraverso contributi speciali, a valorizzare il Mezzogiorno rimasto del tutto inoperante. Occorre che questa forma di finanziamento sia al più presto attivata, vigilando perchè abbia carattere aggiuntivo alle opere sostenute dallo Stato con propositi di generalità per tutto il territorio nazionale, e che a questi contributi venga concretamente affidata la funzione di riequilibrio territoriale tra Nord e Sud.

Molte previsioni negative circa la funzionalità delle regioni, che hanno trovato puntuale conferma, ci stimolerebbero a riesumare vecchi motivi della polemica antiregionalista rivelatisi tutt'altro che demagogici, se non li ritenessimo ormai superati. Certo è - qui ripeto il parere espresso dal relatore senatore De Vito sull'indagine conoscitiva sui rapporti Stato-regione - che se l'ordinamento regionale non porterà un contributo alla soluzione del problema meridionale, avrà mancato uno dei suoi obiettivi principali. Per quanto ci riguarda, da quanto fino ad oggi è avvenuto, il verificarsi di un risultato favorevole in questa direzione appare quanto mai dubbio.

Questo convincimento, unito alle molte apprensioni che sollevano gli innumerevoli interrogativi di cui è cosparsa la strada delle previsioni di entrata e di spesa, la politica delle partecipazioni statali contraddittoria ed incerta, minata dalla essiccazione dei mezzi finanziari e da insanabili contrasti all'interno del Governo, i pesanti rilievi sulla scarsa funzionalità della pubblica amministrazione contenuti nella relazione della Corte dei conti. relativamente al rendiconto dell'esercizio per il 1972 che il relatore Colella non ha di certo ignorato nel formulare le sue caute ma precise critiche, l'addensarsi delle nubi che salgono dalle tensioni sindacali nell'orizzonte dell'azione governativa, la rivelata incapacità del sistema di affrontare in una prospettiva prossima un'adeguata politica di investimenti sociali, ci inducono a valutare con giustificato pessimismo l'attuale situazione.

Perciò i documenti sottoposti all'approvazione dell'Assemblea, che riflettono il clima di confusione e lo stato di incertezza e di crisi di questo difficile momento, espressione fedele dei molti errori di direzione politica ed economica commessi in questi anni, non possono certo meritare il nostro consenso. (Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni).

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

B O A N O . Signor Presidente, onorevole Ministro, non indulgerò, anche perchè altri miei illustri colleghi lo hanno fatto e lo faranno con particolare competenza tecnica, sopra gli aspetti e i limiti finanziari del presente bilancio.

È evidente che un bilancio come l'attuale, il cui disavanzo, benchè sia stato ridotto di 300 miliardi nei confronti del bilancio dell'esercizio precedente, presenta il tasso di disavanzo percentualmente più alto fra tutti i bilanci dei paesi della Comunità, riflette più delle situazioni di necessità che delle scelte, quindi offre intrinsecamente circoscritti motivi e di apprezzamento e di contrasto. Questo bilancio per forza di cose è piuttosto una realistica presa d'atto che una dichiarazione di intenzioni.

Vorrei fare una considerazione che è ancora a monte di queste valutazioni di merito

7 NOVEMBRE 1973

ed è il carattere prevalentemente rituale di queste nostre pur lunghe discussioni, la loro assenza di incidenza sulla configurazione definitiva del bilancio, anche se questa constatazione è ora temperata dall'assiduità e dall'attenzione con cui ella, onorevole Ministro, segue questo dibattito. Vorrei ricordare che il Parlamento europeo, ad esempio — per rifarci ad una istituzione che ha soltanto attribuzioni consultive — ha di fatto una maggiore possibilità di modificare la configurazione del bilancio delle comunità, sia attraverso la predeterminazione a medio termine delle ipotesi di evoluzione dei bilanci futuri, grazie all'apprestamento di un bilancio di previsione pluriennale (vedo dalla relazione programmatica che questo è anche nelle intenzioni del nostro Governo), sia attraverso la presentazione ogni anno di un avanprogetto di bilancio, come, da ultimo, attraverso la messa in atto di un processo di navette tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio che porta di fatto a delle variazioni, sia pur contenute, della configurazione iniziale del bilancio di dette istituzioni.

Aggiungasi, per riferirsi sempre alla Comunità, il miglior grado di informazione e di trasparenza tecnica con cui in tale sede il bilancio viene prospettato dai servizi competenti, analiticamente esaminando, se del caso, voce per voce.

Non credo che sia consuetudine del nostro Parlamento (almeno per quanto ho avuto modo di constatare nella Commissione di cui ho diretta esperienza, cioè la Commissione agricoltura) che intervengano funzionari dei ministeri competenti ad illustrare il significato ed il contenuto di certe denominazioni di bilancio. Eppure credo che questa esigenza di chiarificazione e di trasparenza (noi siamo quasi tutti al riguardo degli apprendisti) sia una premessa del controllo democratico, per consentire ai parlamentari della maggioranza di approvare con migliore cognizione di causa la politica che sono chiamati a condividere e per permettere ai membri dell'opposizione di argomentare più esattamente le ragioni del loro dissenso.

Si dirà che questa ritualità formale dei dibattiti non è soltanto caratteristica del nostro Parlamento. Ho visto che proprio nei giorni scorsi ciò è stato lamentato da più parti anche nell'Assemblea nazionale francese, ma la comunanza dei mali non toglie che essi siano intrinsecamente tali e che questo scarso apporto da parte del nostro Parlamento all'elaborazione del bilancio sia uno dei modi attraverso i quali si impoveriscono la partecipazione e l'interesse ai grandi problemi ed alle grandi scelte del paese.

Forse potrà avere migliore fortuna, anche se è un pò inconsueto dirlo in quest'Aula, l'istanza di partecipazione (alla quale come principio acconsento) avanzata in questi giorni dalle regioni. Senza entrare nel merito del problema, vorrei qui ribadire un'esigenza di carattere più generale, cioè quella di una rapida approvazione delle leggi cornice più importanti per fissare una precisa ripartizione di competenze tra le regioni e lo Stato, per trasferire definitivamente alle regioni tutto ciò che obiettivamente è ad esse trasferibile, auspicando ovviamente da parte loro un parallelo trasferimento di funzioni nei riguardi degli enti locali minori, cosa che finora è scarsamente avvenuta, al punto da far rimpiangere spesse volte, in tema di controlli, i tempi in cui li effettuavano i prefetti. Bisognerebbe istituire una base di raccordo permanente tra regioni, Governo e Parlamento ed evitare che conflitti di competenza diventino stimoli o pretesti all'inazione e le parti siano ridotte a disputare tra loro a chi debba attribuirsi istituzionalmente la paternità di omissioni e di insolvenze.

Penso che l'essenza del dibattito su un bilancio redatto in una situazione come l'attuale sia la valutazione dell'efficacia anticongiunturale che questo bilancio può assumere. Ma occorre al tempo stesso tener presente che, per l'interdipendenza sempre più stretta di problemi e di situazioni che si determinano nel mondo, l'efficacia anticongiunturale di un bilancio di un singolo Stato è sempre meno incisiva, per il riflettersi sempre più vasto sulla sua economia di motivi di perturbazione o di stimolo provenienti da aree ad essa estranee. Di qui l'esigenza di sempre più strettamente connettere le nostre decisioni, i nostri indirizzi finanziari ed economici con quelli dei paesi che ci sono strut211a SEDUTA

Assemblea - Resoconto stenografico

7 NOVEMBRE 1973

turalmente e istituzionalmente più vicini, che con noi costituiscono naturalmente un sistema, con i membri cioè della Comunità economica europea; la necessità di una nostra partecipazione più persuasiva e consapevole al processo di integrazione comunitaria.

Stanno dinanzi a noi, in un arco di tempo estremamente ravvicinato, delle grandi prospettive e al tempo stesso delle grandi incognite: da un lato (e la mancanza effettiva di solidarietà comunitaria riscontratasi in queste ultime ore lo testimonia) l'ipotesi di una dissoluzione di tutto l'acquisto comunitario, in una frantumazione di Stati di limitata entità, modeste monadi economiche senza vitalità, senza domani; dall'altro le mete ardue e coraggiose che il vertice di Parigi ha definito con sufficienza, chiarezza e incisività, sia nella loro natura, sia nei tempi di effettuazione: in primo luogo il passaggio, dal 1º gennaio del 1974, alla seconda fase dell'unione eonomico-monetaria, con tutte le sue prospettive così consone allo sviluppo del nostro paese, come il principio essenziale sancito dal vertice del passaggio, nella sefase dell'unione economico-monetaria. alla formulazione di bilanci-programmi; il principio dell'attuazione di progressi paralleli nell'impegno finanziario della Comunità nei vari settori, tutti per noi vitali, della politica regionale, della politica sociale, industriale ed agricola. Se c'è un paese interessato a che tra le due ipotesi — o di rassegnazione all'ineluttabile deterioramento del processo di integrazione comunitaria o di un suo concreto e rapido ravvivarsi — si realizzi la seconda, è proprio l'Italia, perchè il rilancio dell'intero nostro sistema economico è proprio legato essenzialmente all'esito di questo impegno: impegno comunitario che, anche per una ragione di opportunità e non soltanto per uno stimolo storico e politico, deve essere attivamente compartecipato e non passivamente condiviso dal nostro paese.

Vogliamo essere partners a parte intera o vogliamo essere ridotti al ruolo di oggetto della politica europea? Credo che a questo proposito ci si imponga una scelta: la partecipazione al processo di integrazione comunitaria non è un fatto neutro, perchè — ho già avuto più volte occasione di evidenziarlo in quest'Aula — essa comporta automaticamente degli oneri gravosi che si determinano automaticamente, mentre l'avvalersi dei benefici necessita di una presa di consapevolezza vigile, culturalmente adeguata, che occorre stimolare con un impulso intenzionale e sistematico.

Se volessimo affidarci alla seconda ipotesi, cioè a quella dell'estraneamento, allora credo che ci si imporrebbe con crudo realismo un'altra via, quella cioè di operare per tendere alla vanificazione di quel trattato che pur porta il nome di Roma e alla riduzione del processo di integrazione ad un sistema di libero scambio per i semplici prodotti industriali; cornice operativa nella qualie fino ad ora non si sono determinate le difficoltà che si sono invece riscontrate nella realizzazione del processo d'integrazione.

LA MALFA, Ministro del tesoro. Senatore Boano, scusi l'interuzione. Io accetto senz'altro il suo discorso con una premessa che è molto importante. Noi commetteremmo un errore a credere che alcune situazioni di squilibri recenti dipendano da fattori internazionali; dipendono in gran parte da fattori interni, e cioè tanto più ci avviciniamo alla Comunità e ne diventiamo elementi attivi quanto più sappiamo correggere gli squilibri determinati da fattori interni. Per esempio il processo inflazionistico che abbiamo e che eccede le misure medie del processo inflazionistico che è in tutta l'Europa, dipende in gran parte da fattori interni. Ecco perchè il problema del disavanzo, di questo mettere al centro il disavanzo, è un problema che non solo ha importanza interna ma ha importanza relativamente alla nostra partecipazione al processo europeo, perchè il punto su cui la critica è vivace in seno alla Comunità è la maniera con cui noi conduciamo il bilancio. Ecco perchè dicevo: io accetto tutte le sue impostazioni, che sono esemplari purchè si riconosca che abbiamo un dovere di risanamento interno senza di che. ineluttabilmente, ci allontaniamo dalla Comunità. E questo è il legame tra lo sforzo interno e i nostri doveri verso la Comunità e 211^a SEDUTA ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

la nostra necessità di essere elemento attivo della Comunità.

BOANO. Onorevole Ministro, le sono fervidamente grato perchè le sue parole vanno proprio nel senso auspicato da tutti gli schietti europei; sentire ribadire questa dichiarazione da lei con la sua autorevolezza e la sua competenza tecnica è per me un motivo di conforto. Qui, tra i miei appunti, ad avvalorare quanto lei ha detto, trovo le parole di un valorosissimo nostro funzionario della Comunità: Renato Ruggero, laddove a proposito della grande disputa che è in corso in questi giorni sulla delimitazione zonale e sul diverso grado di intensità operativa delpolitica regionale comunitaria, egli ricordava: «Affermare che il Mezzogiorno è un problema europeo è certo dire una verità. Ma affinchè a questo problema europeo possa essere data una soluzione europea è necessario da parte nostra uno sforzo da europei. Bisogna sapere se vogliamo che il nostro Mezzogiorno riceva gli aiuti come se fossero aiuti a paesi sottosviluppati o se vogliamo che il nostro Mezzogiorno sia parte di un processo evolutivo di struttura europea ». Quindi la solidarietà europea è necessaria, anzi essenziale per rendere le nostre strutture sociali ed economiche comparabili a quelle degli altri paesi della Comunità, ma questa solidarietà che invochiamo dalle altre nazioni, per essere veramente risolutiva dei nostri problemi, deve vedere in primo luogo noi italiani impegnati a cementarla, specie in un tempo storico in cui essa è, più di quanto esteriormente appaia, pericolosamente insidiata. Ecco perchè, pur senza farci un mito del serpente comunitario (i suoi recenti sussulti e lo stesso rarefarsi delle voci che fino a qualche mese fa perentoriamente ci intimavano il rientro, giustificano certe nostre cautele), pur consapevoli dei limiti e dei problemi connessi alla struttura e all'immagine tecnica di detto serpente, non possiamo qui non richiamare la necessità che l'Italia, in un mondo in cui l'Europa si rivela di giorno in giorno sempre più fragile ed impotente, contribuisca con le altre nazioni a che la Comunità dia di sè un'immagine economica e monetaria il più possibile integrata ed omogenea.

Per questo consideriamo che il recente ritocco di valore della lira verde sia un primo passo verso il ristabilimento di un'omogeneità di posizioni nel settore che è tuttora preminente ai fini dell'impegno comunitario, cioè quello agricolo. Non penso che ci si debba preoccupare dell'insorgere di ipotesi di natura inflazionistica, essendo del tutto teorica l'incidenza di detto provvedimento che acconsente di porre i nostri produttori parzialmente al riparo da un'invasione di prodotti alimentari di provenienza d'oltralpe tale da perturbare e sconvolgere l'economia di intere regioni.

Del resto, anche se attraverso adattamenti successivi della quotazione della lira verde giungessimo ad eliminare totalmente l'effetto dei montanti compensativi, resteremmo, anche con quei nuovi prezzi di intervento, ancora entro i limiti dei prezzi di mercato e non faremmo altro che correggere una ragione di squilibrio che fu diretta conseguenza dell'inizio della fluttuazione della lira. Infatti è da allora che data nei riguardi dell'Italia l'applicazione dei montanti compensativi.

E mentre giustamente il Governo si preoccupa di contenere le ipotesi di degradazione inflazionistica, si ponga mano non dico alla razionalizzazione del mercato, perchè è un problema del tempo medio e lungo, ma alla compressione delle rendite nel settore dell'intermediazione e della distribuzione. Ci sono ancora dei margini comprimibili, soprattutto nel settore più rovente, signor Ministro, nel settore delle carni.

Ouesto è uno dei due nodi della nostra situazione alimentare. So che è in preparazione a Bruxelles, da parte degli organi tecnici, una direttiva per gli interventi sulle strutture commerciali nel settore dell'agricoltura. Credo che questa sia in primo luogo la direttiva che il nostro Governo ha il dovere e l'interesse di sollecitare agli organi comunitari. Il secondo nodo è il rilancio produttivo da stimolarsi sia col contenimento dei costi dei mezzi tecnici e dei servizi necessari all'agricoltura, sia con una remunerazione dei prodotti all'origine che sia comprensiva di detti costi. C'è tutta una letteratura in questi giorni sull'eliminazione in atto in Italia di vasta parte del patrimonio zootecnico

7 Novembre 1973

e questa letteratura, ora polemica, ora accorata, è lo specchio, se pure parziale, di una amara realtà che è preludio ad un avvenire ancora più inquietante, poichè una volta che sia distrutto il nostro patrimonio zootecnico saremo in balia dei prezzi imposti dagli allevatori e dagli esportatori stranieri. I quasi 6 miliardi che dobbiamo pagare quotidianamente per l'importazione di prodotti alimentari devono persuaderci che la nostra carenza di prodotti alimentari, per il fortissimo esborso di divise che comporta, è l'elemento base dello squilibrio della nostra economia.

Di qui la giustificazione, il drammatico imporsi in queste ultime settimane di quel ritorno di interesse ai problemi e alle sorti della nostra agricoltura non più vista come un settore emarginato ma come un fattore essenziale, specie in questi tempi periclitosi, del nostro sviluppo, come una grande forza sociale ed economica del nostro paese.

Ecco perchè, signor Ministro del tesoro, pur apprezzando la chiarezza dei suoi propositi e il rigore da lei esplicato nella salvaguardia della situazione finanziaria del paese, mi auguro che il confronto in atto con le regioni e, domani, l'auspicabile afflusso di nuovi mezzi (che il confronto con gli indici dei gravami tributari in sede OCSE e l'opera di recupero fiscale sistematica in atto attualmente nella vicina Repubblica francese fanno pensare possibili) possano fare in modo che siano eliminati o ridotti quei tagli di scure che hanno inciso con frequenza e in profondità sui capitoli riguardanti l'agricoltura, dal finanziamento della legge n. 512 ai fondi per l'attuazione delle direttive CEE, dalle case per i lavoratori agricoli dipendenti agli interventi per l'elettrificazione rurale.

Costringere gli agricoltori a produrre sotto costo significa costringerli a ridurre la produzione; il che contrasta con la politica generale di incentivazione sostenuta dal Governo e deteriora in limiti pregiudizievoli la nostra bilancia dei pagamenti che, solo per il settore alimentare, accuserà a fine anno più di duemila miliardi di passivo .

Rare volte il ristabilimento di un equilibrio infranto in un settore ha coinciso come in questo caso con le esigenze della collettività e ha risposto, come in questo caso, all'esigenza primaria di salvaguardare, attraverso la distensione della situazione e degli animi, la vitalità degli istituti democratici.

Con queste riserve e preoccupazioni, signor Ministro, noi consentiamo ai principi che hanno ispirato la redazione di questo bilancio. Anzi, proprio dalla rigidità di questo bilancio traiamo argomento per affermare la necessità della persistenza di un orientamento di governo, di questo orientamento di governo, poichè se la spesa pubblica presenta dei caratteri di quasi inflessibile rigidità nel tempo breve per il proiettarsi su di essa di conseguenze di situazioni e di orientamenti precedenti, acquista invece dei margini di operatività tollerabili nel medio e nel lungo periodo qualora sia ispirata, come so essere nelle sue intenzioni, signor Ministro, ad un sistematico, assiduo calcolo e alla difesa di priorità dettate da un disegno costante ed organico.

Il 1974 sarà un anno duro per l'Italia, per l'Europa e per il mondo. E questo bilancio di sofferenza ha in sè il segno di queste difficoltà e preoccupazioni.

Ma come noi ci ostiniamo a sperare in un evolversi più sereno della situazione politica nel mondo, così non consideriamo questo documento come una sanzione definitiva di preclusioni e di limiti: come è nelle intenzioni del Governo che lo propone, lo consideriamo come il primo atto di un processo meditato e consapevole di trasformazione e di sviluppo.

Di qui, signor Presidente, il nostro consenso. (Applausi dal centro. Congratulazioni).

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

BRUGGER. Signor Presidente, onorevole signor Ministro, onorevoli colleghi, poichè avevamo espresso la fiducia al Governo in carica pur senza essere stati chiamati ad assumere responsabilità governative mi sento in dovere di contribuire con qualche idea alla discussione di questo bilancio di previsione per l'anno 1974. Innanzitutto anch'io devo esprimere il mio vivo apprezzamento degli

7 Novembre 1973

sforzi con i quali il Governo intende superare il dissesto economico e monetario del paese cercando di rilanciare l'attività produttiva e di contenere nel contempo la preoccupante tendenza inflazionistica, che notiamo, però, come pure è stato detto, non soltanto in Italia ma anche in altri paesi economicamente forse più progrediti del nostro e altamente industrializzati come, ad esempio, la Germania occidentale, dove gli aumenti dei prezzi non sono meno preoccupanti che in Italia, pur dopo ripetute rivalutazioni del marco, a differenza della svalutazione della lira sul mercato internazionale.

Mentre in Germania la lotta all'inflazione si riduce ora alla restrizione dei crediti e della moneta in circolazione, in Italia la situazione si manifesta assai più complessa, cosicchè dovranno essere adottati — mi sia permesso dirlo — provvedimenti quasi contrastanti su due distinti fronti. Infatti, da un lato bisogna incentivare la produzione con misure notoriamente opposte a quelle antinflazionistiche, dall'altro si debbono adottare nuovi espedienti per arginare l'inflazione interna.

Il blocco temporaneo dei prezzi dei beni di largo consumo si è pertanto dimostrato, in linea di massima, strumento valido, atto a impedire bruschi aumenti. Non possiamo però prevedere le conseguenze dello sblocco in atto se il Governo non adotterà nuove misure di controllo, se pure affievolite.

Mi sia permesso di esprimere la convinzione che l'inflazione favorisce sia gli investimenti produttivi sia i consumi. Con ciò diminuisce da un lato la disoccupazione, a svantaggio dei risparmiatori e dei pensionati; se dall'altro lato però si eccede nei consumi, viene ulteriormente favorito il processo inflazionistico in un modo che tornerà poi a danno dei redditi reali delle categorie lavoratrici e che darà origine a nuove rivendicazioni salariali, con le note conseguenze negative per l'economia del paese.

Se vogliamo uscire da questo fatale cerchio, dobbiamo impegnarci tutti nella lotta contro i consumi esagerati dei nostri cittadini. Nella situazione in cui si trova il paese, non possiamo pretendere che il Governo arrivi ad una piena stabilizzazione. Con ciò, in

fin dei conti, aumenterebbe la disoccupazione perchè verrebbe a mancare un incentivo importante agli investimenti produttivi, dato appunto dal fenomeno dell'inflazione.

Se in Italia si scendesse ad una quota inflazionistica annua non superiore al 5 per cento, si raggiungerebbe, a mio modesto avviso, un risultato equilibrato.

Assieme al deprezzamento esterno della nostra moneta, dobbiamo constatare che, ad eccezione di alcuni beni di largo consumo come, ad esempio, i prodotti zootecnici, i prezzi in genere in Italia risultano inferiori rispetto a quelli di tutti gli altri paesi della Comunità. In questo momento ci troviamo in una situazione monetaria assai instabile in tutto l'ambito della CEE. D'altronde furono previsti dei termini per arrivare all'unione economica e monetaria. Quindi l'Italia dovrà prima o poi entrare nel serpente monetario europeo per stabilizzare i rapporti monetari tra tutti gli Stati membri della CEE. Con ciò si adegueranno, a mio modesto avviso, i prezzi a quelli degli altri paesi della Comunità. La conseguenza per l'Italia sarà quindi un necessario aumento dei prezzi all'interno del paese.

L'attuale situazione si presta favorevolmente alle esportazioni dei prodotti italiani. Sarà necessario utilizzarla al massimo per riconquistare i mercati all'estero, perduti in parte negli ultimi anni a causa di forniture tardive ed irregolari, soprattutto per le note lotte sindacali e le connesse ondate di scioperi. Ora dobbiamo ammettere che la situazione inflazionistica ha pure contribuito in un certo modo al rilancio della produzione in atto e all'incremento auspicato del reddito nazionale per l'anno 1974.

I favorevoli e possibili sviluppi accennati non potranno essere realizzati senza la corresponsabile cooperazione tra capitale e lavoro. Dalle esperienze degli ultimi mesi risulta che le organizzazioni sindacali dei lavoratori sono disposte ad assumere determinate responsabilità in questa fase delicata in cui si trova l'economia del paese, se il fattore lavoro verrà effettivamente valutato alla pari del fattore capitale.

Si è accennato nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1974 alla rifor-

7 Novembre 1973

ma delle società per azioni. Credo che in quella occasione si dovrebbe prevedere, come in altri paesi della Comunità, una più chiara e più consistente partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nella gestione dell'impresa e nella tutela dei posti di lavoro, a prescindere sempre dallo Statuto dei lavoratori. Sono pure persuaso — e i risultati lo dimostrano anche in alcune regioni a statuto speciale — che molti risparmi confluiscono in investimenti produttivi con l'istituzione delle azioni al portatore, perchè esse esistono in quasi tutti i paesi della Comunità e dovrebbero essere ammesse anche in Italia; le preoccupazioni che quelle azioni possano sfuggire al fisco credo che siano senz'altro superabili. Poichè l'auspicato rilancio economico potrà essere conseguito chiedendo sacrifici a tuti i cittadini, mi dichiaro soddisfatto della rigidità e austerità dimostrata dal Governo nella impostazione del bilancio in discussione, anche se sono dolorose alcune forti falcidie a capitoli di spesa per investimenti urgenti e importanti. Senza dubbio è stato un atto di coraggio porre certi limiti al disavanzo globale di cassa della pubblica amministrazione e di ammettere nuove spese soltanto se vengono coperte da nuove entrate. Dovranno, credo, seguire ulteriori misure coraggiose del Governo soprattutto dal momento in cui inizierà a entrare in vigore la nuova riforma tributaria, per garantire in tutto il paese una rigida disciplina tributaria. Non sappiamo ancora con adeguata precisione quali saranno i risultati della riforma e il Governo si trova di fronte ad una situazione piuttosto precaria nella valutazione delle entrate disponibili per l'anno 1974. Sono ottimista che un rigido e imparziale controllo con adeguate sanzioni alle evasioni sarà in grado di conseguire e di garantire una disciplina dei contribuenti, degna di un paese civile ed evoluto.

Per raggiungere tale obiettivo debbono funzionare i relativi uffici dotati di personale capace e incorrompibile. Con dispiacere devo però notare che la scure della riforma burocratica nell'intenzione di tagliare i rami sterili della burocrazia statale in alcuni casi ha colpito male nella selezione di uffici da sopprimere nelle ramificazioni, ad esempio, del Ministero delle finanze. Dovrà perciò essere provveduto con tutta sollecitudine a correggere gli errori rimediabili. Basti un esempio che conosco molto da vicino: le due provincie di Trento e di Bolzano hanno quasi la stessa superficie territoriale, quasi lo stesso numero di abitanti, quasi la stessa configurazione orografica. La rete stradale in provincia di Trento è assai migliore di quella in provincia di Bolzano. Tengo in questo contesto a ricordare, a prova di quanto affermo, i miei ripetuti interventi a tutt'oggi inutili in quest'Aula, rivolti ai diversi Ministri dei lavori pubblici dei passati governi, affinchè volessero provvedere in quella provincia alla rimessa in efficienza della rete stradale di competenza dell'ANAS, dissestata a causa delle intemperie del clima rigido di alta mon-

Mentre in provincia di Trento rimangono in funzione ben sette uffici del registro e 7 uffici distrettuali delle imposte dirette, in quella di Bolzano ne rimangono solo 3; cosicchè una gran parte di contribuenti deve superare distanze di oltre 60 chilometri per raggiungere il più vicino ufficio di registro o di imposte dirette. Per ragioni di obiettiva e impellente necessità chiedo formalmente al Ministro delle finanze — che purtroppo non è presente — di riesaminare con sollecitudine la situazione in provincia di Bolzano e di provvedere anche lì come altrove, in un primo tempo provvisoriamente con atto amministrativo e successivamente in via definitiva, con un provvedimento legislativo che certo sarà approvato a larga maggioranza dal Parlamento, alla riattivazione degli uffici del registro e delle imposte dirette almeno a Brunico per tutta la Val Pusteria, tanto vasta, e a Silandro per la Val Venosta. Vogliamo che i tutori della disciplina tributaria siano quanto più vicini ai contribuenti.

Da più parti fu sollevata la richiesta che il settore del pubblico impiego fosse reso più efficiente e fossero adottati criteri di maggiore economicità nell'amministrazione della cosa pubblica. Mi associo a questa richiesta e mi permetto di esprimere alcune considerazioni in merito. Nel nostro ordinamento democratico debbono essere assegnate precise mansioni e precise responsabilità ai singoli

7 Novembre 1973

funzionari della pubblica amministrazione, specie a quelli che si trovano nelle categorie di dirigenti. Il recente aumento dei loro emolumenti giustificherebbe proprio in questa fase l'attribuzione e l'assunzione di maggiori responsabilità da parte degli appartenenti a queste categorie. Dalle somme sproporzionate dei residui passivi ripetutamente sottoposti a critiche anche fondate, dobbiamo dedurre che l'amministrazione dello Stato non funziona come dovrebbe. Dobbiamo però anche ammettere che in molti casi le leggi stesse che l'amministrazione deve applicare non permettono l'auspicata speditezza nell'evasione dei concreti atti amministrativi. Anche noi responsabili per la legislazione, non ci rendiamo sempre conto delle difficoltà che noi stessi creiamo agli amministratori quando le leggi da noi approvate prescrivono per esempio pareri ed intese preventive da parte di non so quanti uffici, commissioni e comitati prima che un singolo provvedimento possa essere deciso e reso esecutivo. Così l'ultimo chiamato a decidere non deve assumere responsabilità alcuna, ma si può trincerare dietro i prescritti pareri e nessuno può incolpare quel funzionario che rimanda la decisione fino a che tutti i pareri richiesti non risultano positivi. Quanto minore è il numero di coloro che debbono collaborare alla formazione dei singoli atti amministrativi, tanto più spedita sarà l'amministrazione e tanto più facilmente potrà essere individuato e reso responsabile colui che ha sbagliato.

In un'era in cui si usano mezzi di trasporto che superano la velocità del suono, non si può regolare il traffico con le leggi che andavano bene quando il mezzo di trasporto più veloce era il cavallo. Analoga considerazione vale per le norme che regolano la contabilità generale dello Stato in quanto siamo passati dall'era del ragioniere con la matita copiativa a quella del computer. Dobbiamo finalmente deciderci alla riforma delle norme sulla contabilità dello Stato adattandole alle esigenze che si manifestano soprattutto da quando la Repubblica si articola in regioni che sono chiamate ad assumere e ad eseguire ben precise mansioni loro cedute dallo Stato centralizzato.

Affinchè le regioni possano adempiere alle loro funzioni e mansioni debbono disporre di una adeguata quota delle entrate del bilancio dello Stato. Le regioni ora sono una realtà e la burocrazia centrale dello Stato deve prenderne atto ed agire in conformità, anche se la cessione di poteri dovesse comportare dispiaceri a qualcuno abituato finora al comando indiscusso. Dobbiamo superare quanto prima le resistenze e le diffidenze non motivate in questa fase di rodaggio dei rapporti tra lo Stato e le regioni, per non avvelenare già in partenza l'ambiente in cui dobbiamo collaborare.

Parlando delle regioni devo esprimere il mio rincrescimento sul fatto che l'amministrazione delle regioni a statuto ordinario sia sottratta al controllo della Corte dei conti. Mi si dirà che proprio il controllo preventivo degli atti amministrativi da parte della Corte dei conti comporta ritardi notevoli nell'iter amministrativo. Lo ammetto, in considerazione della prassi a tutt'oggi seguita. Dobbiamo constatare però che la Corte dei Conti da guando esiste ha sempre dato prova di integrità nella sua delicata funzione di imparziale controllore della spesa pubblica. Mi sembra tuttavia che l'ingente mole di atti sui quali essa è tenuta ad eseguire i controlli preventivi sia divenuta eccessivamente one-

D'altronde è anche vero che il controllo preventivo di legittimità torna comodo agli amministratori attivi perchè li esonera di fatto dalla responsabilità a registrazione avvenuta. Sarebbe però, a mio modesto avviso, opportuno ed utile che il Parlamento sottoponesse a più approfondito esame le osservazioni della Corte dei conti relative ai rendiconti sulla gestione del denaro pubblico da parte dello Stato e soprattutto degli altri enti da essa controllati.

Allo scopo di rendere più spedita e generale l'attività di controllo, che dovrebbe estendersi anche alle regioni, e per attribuire maggiore responsabilità ai pubblici amministratori dovrebbero essere create le relative premesse perchè la Corte dei conti possa passare dal sistema dei controlli preventivi al sistema dei controlli successivi praticato con speditezza ed organicità in quasi tutti gli al-

Assemblea - Resoconto stenografico

7 Novembre 1973

tri Stati della Comunità europea. Nei casi di accertate irregolarità la Corte dei conti potrà dichiarare colpevoli i responsabili per l'adozione delle sanzioni previste dalle relative leggi.

Mi rendo conto, onorevoli colleghi, che queste mie idee saranno pure depositate nel calderone delle prediche inutili sulle quali non si tornerà più a discutere; mi sono però sentito in dovere di esprimerli proprio in questa occasione, in cui il Governo è passato a seguire una politica di austerità per uscire dalla preoccupante situazione economico-finanziaria del paese. Per superare questa situazione precaria il Governo con ragione chiede sacrifici dai cittadini di tutte le categorie. Affinchè i cittadini si possano rendere conto della necessità e dell'efficacia dei sacrifici loro richiesti per il bene comune, il Governo deve dimostrare con fatti concreti che è deciso ad applicare innanzitutto le misure di austerità e di disciplina nei confronti di coloro che amministrano il pubblico denaro, proveniente appunto dal maggior lavoro e dall'impiego di minore consumo dei singoli cittadini. (Applausi dal centro).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

Presentazione di disegni di legge

LAMALFA, Ministro del tesoro. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LA MALFA, Ministro del tesoro. A nome del Presidente del Consiglio dei ministri, ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 658, recante interventi a favore delle popolazioni dei Comuni interessati dalla infezione colerica dell'agosto e settembre 1973 » (1352); « Conversione in legge del decreto-legge 5 novembre 1973,

n. 659, recante interventi per il porto di Palermo » (1353).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Ministro del tesoro della presentazione dei predetti disegni di legge.

Variazione all'ordine degli argomenti fissati nel calendario dei lavori

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ricollegandomi a quanto è stato fatto presente all'inizio di questa seduta dal senatore Zugno, propongo, ai sensi dell'articolo 55, quarto comma, del Regolamento, di invertire parzialmente l'ordine degli argomenti fissato nel calendario, nel senso di dedicare le restanti sedute di questa settimana, a partire da quella di domani mattina, all'esame del disegno di legge n. 1343, di conversione del decreto-legge sul regime fiscale dei prodotti petroliferi, per poi riprendere l'esame del bilancio nella seduta antimeridiana di martedì 13 prossimo venturo.

Non essendovi osservazioni, la proposta si intende accolta.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

- « Proroga delle provvidenze assistenziali in favore dei profughi di guerra e dei rimpatriati ad essi assimilati » (628-B) (Approvato dalla 1ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati);
- « Modalità di erogazione degli assegni, delle pensioni ed indennità di accompagnamento a favore dei sordomuti, dei ciechi civili e dei mutilati ed invalidi civili » (1349);
- « Ricezione nella legislazione italiana delle direttive della Comunità economica europea concernenti il riavvicinamento delle legisla-

Assemblea - Resoconto stenografico

7 NOVEMBRE 1973

zioni degli Stati membri relative alla omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi » (1350).

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile:

« Integrazione dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 278, concernente la revisione dei ruoli organici del personale del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile - Direzione generale dell'aviazione civile » (1351).

Annunzio di trasmissione di risoluzione approvata dal Parlamento Europeo

PRESIDENTE. Il Presidente del Parlamento europeo ha trasmesso il testo di una risoluzione, approvata da quell'Assemblea, recante il parere espresso dal medesimo Parlamento europeo sulla proposta della Commissione delle Comunità europee al Consiglio concernente la relazione annuale sulla situazione economica nella Comunità.

Tale risoluzione sarà trasmessa alla Commissione competente.

Annunzio di mozioni

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a dare annunzio della mozione pervenuta alla Presidenza.

POERIO, Segretario:

NENCIONI, BACCHI, CROLLALANZA, TEDESCHI Mario, PAZIENZA, ARTIERI, BASADONNA, BONINO, DE FAZIO, DE SANCTIS, DINARO, ENDRICH, FILETTI, FRANCO, GATTONI, LANFRÈ, LA RUSSA, LATANZA, MAJORANA, MARIANI, PECO- RINO, PEPE, PISANÒ, PISTOLESE, PLE-BE, TANUCCI NANNINI. — Il Senato,

ritenuto che la conferenza dei capi di Stato e di Governo tenutasi a Parigi dal 19 al 21 ottobre 1972 ha considerato « la politica regionale come elemento necessario, insieme all'unione economica e monetaria, al rafforzamento della Comunità »;

considerato che i capi di Stato e di Governo non hanno riconosciuto « particolare priorità all'obbiettivo che consiste nel rimediare agli squilibri strutturali e regionali della Comunità » e che hanno interessato la Commissione ad elaborare, senza indugio, una relazione sui relativi problemi regionali ed a presentare appropriate proposte;

ritenuto che la Commissione ha predisposto gli opportuni elaborati sin dal 3 maggio 1973, elaborati che saranno al più presto esaminati dal Consiglio dei ministri degli Stati membri;

ritenuto che il Mezzogiorno d'Italia è stato espressamente compreso nel piano degli interventi della Comunità come una delle zone maggiormente depresse, sia in base al reddito *pro capite*, sia in base alla produzione ed in relazione al basso livello occupazionale ed all'elevato processo di emigrazione;

considerato che, con il 1º gennaio 1974, entrerà in vigore il regime delle risorse proprie, che consentirà alla CEE di disporre dei mezzi necessari per avviare la politica degli interventi regionali;

tenuto conto della necessità che il Governo predisponga, in tempo utile, le relative richieste all'istituendo Fondo di sviluppo regionale attraverso adeguati programmi e piani di sviluppo per le regioni meridionali, sia nel campo delle strutture agricole, sia per gli insediamenti industriali, sia per le opere necessarie per l'assetto dei territori e la sistemazione del suolo,

impegna il Governo, ed in particolar modo la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed il Ministro dei lavori pubblici, affinchè, d'intesa con le Regioni Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Abruzzo, Molise, Sicilia e Sardegna, presenti in tempo uti-

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 Novembre 1973

le alla Commissione della CEE, attraverso la propria rappresentanza permanente presso la Comunità europea, i necessari piani di sviluppo e le relative richieste, in modo da ottenere con tempestività gli opportuni interventi finanziari sui fondi messi a disposizione dalla Comunità per il superamento degli squilibri regionali, al fine di integrare gli interventi che il Governo si è impegnato ad effettuare a favore del Mezzogiorno, in un piano organico generale che contemperi gli interventi comunitari con quelli nazionali.

(1 - 0033)

Annunzio di interpellanze

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a dare annunzio della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

POERIO, Segretario:

NENCIONI, BACCHI, CROLLALANZA, TEDESCHI Mario, PAZIENZA, ARTIERI, BASADONNA, BONINO, DE FAZIO, DE SANCTIS, DINARO, ENDRICH, FILETTI, FRANCO, GATTONI, LANFRÈ, LA RUSSA, LATANZA, MAJORANA, MARIANI, PECORINO, PEPE, PISANÒ, PISTOLESE, PLEBE, TANUCCI NANNINI. — Ai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze e dell'industria, del commercio e dell'artigianato. — Considerato:

a) che il problema dell'occupazione nel Sud può essere risolto solo attraverso un fiorire di piccole e medie iniziative imprenditoriali, che rappresentano il mezzo più efficace per il miglioramento della situazione occupazionale, stante il più basso rapporto tra posti di lavoro e capitale investito che esse presentano rispetto ai grandi complessi industriali, mentre, per la loro vivacità ed intraprendenza, costituiscono il tessuto connettivo essenziale per un'economia prospera e progredita e per la formazione e lo sviluppo di una classe imprenditoriale evoluta e robusta;

- b) che anche le grandi iniziative realizzate dalle aziende pubbliche nel Mezzogiorno non hanno dato luogo alla formazione di attività indotte, per produzioni complementari a quelle delle grandi industrie così installate, proprio per la difficoltà di reperire capitali di rischio, che determina come conseguenza la scarsezza della possibilità di ot tenere credito;
- c) che è universalmente avvertita, ed anche da autorevoli fonti riconosciuta, l'opportunità di rinvenire nuovi mezzi e strumenti affinchè tali iniziative possano svilupparsi e che in vari sistemi bancari euro pei (Germania, Francia, Lussemburgo, eccetera) è in atto la tendenza a consentire alle aziende di credito l'assunzione di partecipazioni in organismi industriali e commerciali, onde facilitare la formazione di capitali di rischio,

gli interpellanti chiedono di conoscere se il Governo non ritenga opportuno autorizzare - tramite il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio — le aziende di credito operanti nel Mezzogiorno ad assumere liberamente partecipazioni - da un minimo del 20 per cento ad un massimo del 25 per cento — in iniziative industriali e commerciali che agiscano nelle province meridionali e che abbiano un capitale minimo di lire 30 milioni e massimo di 300 milioni, con esclusione di duplicazione di interventi da parte di più aziende di credito e con limitazione delle suddette partecipazioni complessivamente al 75 per cento del capitale o riserva delle singole banche.

(2 - 0228)

Annunzio di interrogazioni

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

POERIO, Segretario:

CAVALLI, ADAMOLI, URBANI. — Al Ministro della pubblica istruzione. — (Già 4-2503).

(3 - 0835)

211a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

CAVALLI, ADAMOLI, CANETTI. — Al Ministro delle partecipazioni statali. — (Già 4-2504).

(3 - 0836)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

MARI. — Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile. — Per sapere quali provvedimenti urgenti sono in via di attuazione per scongiurare l'imminente pericolo del salto dei voli civili dall'aeroporto di Bari-Palese e da altri 17 in Italia, i quali, per continue denuncie formulate dall'Associazione dei piloti civili, sono pericolosi in quanto non dotati di apparecchiature idonee per decolli ed atterraggi sicuri.

L'interrogante, rifacendosi alle più recenti sciagure aeree verificatesi in Italia (Amaseno, Punta Raisi, Corato), che provocarono la morte di oltre 150 persone fra viaggiatori e membri d'equipaggio, ed alle numerose ed allarmate accuse rivolte in quelle occasioni sullo stato di insicurezza di una serie di aeroporti civili italiani, chiede, inoltre, di sapere cosa è stato fatto, dal tempo di quelle sciagure ad oggi, per dotare gli aeroporti segnalati di impianti e strumenti tecnici atti a garantire la sicurezza nel decollo e nell'atterraggio degli aerei, nonchè per una più adeguata assistenza da terra dei voli.

(4 - 2508)

MARI. — Al Ministro delle finanze. — Per sapere se è a conoscenza delle condizioni di particolare disagio in cui sono costretti a lavorare gli ex dipendenti delle abolite imposte di consumo, destinati a prestare la loro opera presso gli Uffici finanziari dell'Amministrazione dello Stato.

L'interrogante fa presente che, per effetto delle agevolazioni concesse all'atto della soppressione delle imposte di consumo, circa i 2/3 del personale già in carico a quegli uffici — che ammontava ad oltre 12.000 unità — è attualmente collocato in quiescenza e che la restante parte (all'incirca 4.000 unità) è disseminata in una serie di uffici finanziari

ove, per trattamento economico e normativo, vengono a trovarsi in condizione di manifesta inferiorità materiale e morale rispetto ai dipendenti dello Stato che lavorano negli stessi uffici.

In particolare, gli ex dipendenti delle imposte di consumo sono costretti a lavorare 42 ore settimanali, anzichè 36 come i dipendenti dello Stato con i quali operano fianco a fianco, vengono impediti a prestare lavoro straordinario, nonostante siano stati privati di molti emolumenti accessori di cui godevano con il vecchio trattamento economico, percepiscono lo stipendio il giorno 5 di ogni mese, anzichè il 27 come per tutto il personale dello Stato, e sono stati esclusi dal beneficio dell'assegno perequativo concesso agli statali, con conseguente grave pregiudizio economico.

In considerazione di tale assurda situazione e della necessità di eliminare palesi ed ingiustificate discriminazioni a danno di una categoria di lavoratori meritevoli, l'interrogante chiede di conoscere se il Ministro non ritiene di dover predisporre un provvedimento legislativo che si prefigga di inquadrare gli ex dipendenti delle imposte di consumo nei ruoli dei dipendenti dello Stato, risolvendo giustamente, ora, un problema che ingiustamente non si è voluto affrontare al momento dell'abolizione di detta imposta.

(4 - 2509)

SEGNANA. — Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni. — Per sapere se sia a conoscenza delle proteste degli abitanti della Valle di Primiero (Trento) per la mancata ricezione dei programmi del secondo canale televisivo, dopo la chiusura di ripetitori installati, con il beneplacito dei sindaci della zona, dall'Azienda elettrica consorziale.

Riferendosi a precedenti interventi, l'interrogante chiede di conoscere se il programma di estensione della rete di ripetitori del secondo canale preveda la costruzione entro breve termine di quelli necessari per la Valle di Primiero; chiede, inoltre, se non si ritenga di dover adottare un provvedimento che autorizzi, in attesa dei regolari ripetitori, la

211a SEDUTA

Assemblea - Resoconto stenografico

7 NOVEMBRE 1973

installazione di impianti provvisori, che consentano la ricezione dei predetti programmi in una zona di rilevante importanza turistica, qual è quella di Primiero, in cui è situato il centro di San Martino di Castrozza, fra i più rinomati del trentino; chiede, infine, qualora non fosse possibile concedere tale autorizzazione, che la RAI-TV utilizzi direttamente le attrezzature messe in opera dall'Azienda elettrica consorziale di Primiero, fino a quando l'Ente radiotelevisivo non installerà i propri ripetitori.

(4 - 2510)

DE MARZI. — Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. — Per sapere se una richiesta di 12 milioni di lire per l'allacciamento elettrico di un nuovo edificio, abitazione e laboratorio, in località Bedin nel comune di Lisignago (Trento) è conforme alle tariffe ufficiali e se detto importo, comunque, è consono a quei fini sociali ed economici che dovrebbero tutti impegnarci.

(4 - 2511)

VIGNOLO. — Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale. — Per conoscere se corrisponde al vero:

che l'ANAS — compartimento di Torino — dà in appalto la manutenzione ordinaria delle strade statali nn. 456 e 334 alla società « Alpe-Strade » di Melazzo, nei tronchi Acqui-Sassello ed Acqui-Asti per la n. 456 e nel tronco Acqui-Cadibona per la n. 334;

che tutti i lavoratori addetti ai tronchi sopra citati (meno uno) sono stati assunti direttamente dal capo-cantoniere dell'ANAS, o da chi per esso, per svolgere mansioni di manutenzione ordinaria, quali taglio di erba, copertura di buche sul manto stradale, rifacimento di parte della segnaletica orizzontale, sostituzione paracarri, eccetera, avendo, peraltro, ognuno in assegnazione un tronco (sui 10 chilometri) di strada;

che per svolgere le proprie mansioni gli operai usano motocarri, falciatrici e carriole dell'ANAS, mentre l'impresa « Alpe-Strade » fornisce soltanto e saltuariamente badili, falcetti e tutta una serie di arnesi semplici; che la direzione dei lavori è svolta dai capi-cantonieri dell'ANAS, i quali indicano di volta in volta agli operai i lavori da fare, comandandoli molto spesso per trasferte lunghe e costose ed a fare lavoro straordinario, e che, mentre le prime non vengono riconosciute dall'azienda « Alpe-Strade », il lavoro straordinario viene messo fuori busta, senza il riconoscimento delle maggiorazioni contrattuali.

Per sapere, inoltre, se corrisponde al vero che i 10 lavoratori in questione, scelti ed assunti personalmente dai capi-cantonieri dell'ANAS, sono stati alle dipendenze dell'impresa « Ivaldi » fino a tutto l'agosto 1972, che dal 1º settembre 1972 sono stati assunti direttamente dall'ANAS, che gli altri 7 sono stati assunti direttamente e regolarmente dall'ANAS dopo il settembre 1972, che tutti e 10, all'inizio dell'aprile 1973, sono stati « passati » all'impresa del cavalier Ivaldi, senza essere nè preavvertiti nè, tantomeno, consultati, e che al 10 settembre 1973 sono stati « passati » all'impresa « Alpe-Strade » con la stessa procedura.

Per avere notizie, altresì, circa l'inquadramento dei lavoratori come manovali, nonostante svolgano mansioni per le quali il contratto nazionale vigente dà diritto a categorie superiori.

L'interrogante chiede di conoscere, infine, accertati i fatti, quali provvedimenti si intendono assumere nei confronti dei responsabili di violazioni di legge e contrattuali.

(4 - 2512)

GATTONI. — Ai Ministri del turismo e dello spettacolo e della pubblica istruzione. — Premesso:

che nel corso della proiezione di un film sulla vita di un noto personaggio della malavita americana, trasferitosi in Italia (Lucky Luciano), si ode una frase, rivolta dal rappresentante americano alle Nazioni Unite al rappresentante italiano, che così suona: « Ma che ne volete sapere voi in Italia! »;

che tale frase veniva pronunciata in risposta all'affermazione del nostro rappresentante circa gli studi degli scienziati italiani per l'applicazione terapeutica della eroina;

7 NOVEMBRE 1973

che dal contesto del discorso cinematografico si evince il chiaro disprezzo e la disistima per la scienza medica italiana;

che il film in questione, diretto da un regista italiano, sarà certamente proiettato in sale cinematografiche internazionali;

che, se la traduzione nelle lingue straniere sarà letterale, si formerà negli spettatori stranieri, indipendentemente da quella che è la realtà storica del contenuto del dibattito rappresentato nel film, il convincimento che da parte del regista italiano si abbia la più profonda disistima per la scienza medica della nazione;

che tale fatto non può non gettare maggiore discredito, da parte dei cittadini stranieri, sulla laboriosità, sulla cultura e sulla preparazione scientifica del popolo italiano, tutto ciò premesso, si chiede di sapere:

quali provvedimenti si intendono prendere per evitare che sia fatta la traduzione letterale del testo cinematografico, relativamente al punto in questione;

quali provvedimenti si intendono prendere al fine di evitare il ripetersi, in film italiani diretti da registi italiani, di fatti ed episodi che nulla hanno a che vedere con la cultura e con la storia e di testi dissacranti e denigratori per il nostro Paese.

(4 - 2513)

PREMOLI. — Al Ministro dei lavori pubblici. — Premesso:

che il 25 novembre 1973 scade il termine previsto dalla legge speciale per Venezia relativo alla trasformazione degli impianti di riscaldamento per la conduzione a combustibile gassoso o ad elettricità;

che la Regione non ha ancora fatto conoscere le modalità per la richiesta di sovvenzione di cui alla stessa legge, nè ha ancora la disponibilità finanziaria prevista dalla legge per corrispondere il contributo relativo;

che il comune di Venezia non ha ancora provveduto al potenziamento delle condotte per la fornitura di gas metano;

che la « Società veneziana gas », a partecipazione comunale e IRI, non riesce a smaltire le numerose domande di allacciamento al metanodotto e non ha gas sufficiente per poter effettuare gli allacciamenti già richiesti:

che, stando ad indiscrezioni uscite dall'ufficio regionale addetto alla trasformazione degli impianti, sembra che la Regione preveda l'erogazione del contributo per la sola sostituzione del bruciatore, mentre nella generalità dei casi sarà necessario, anche per ridurre sensibilmente il consumo di gas, sostituire l'intera caldaia, che dovrebbe funzionare con bruciatore atmosferico e non ad iniezione,

si chiede di sapere:

se non ritenga di dare disposizioni per una proroga della norma o per una graduale attuazione della stessa;

se non ritenga di intervenire presso la Regione affinchè il contributo per la trasformazione degli impianti venga concesso ai fini della sostituzione del bruciatore, ma sia, dov'è necessario, di tale entità da consentire anche la sostituzione della caldaia, nonchè gli allacciamenti alla rete e le eventuali modifiche delle canne fumarie.

(4 - 2514)

ZACCARI. — Al Ministro degli affari esteri. — Per conoscere per quali reali motivi — a partire dal 30 novembre 1973 — è stata decisa la soppressione del Consolato italiano di Mentone.

Le ragioni organizzative e di economia legate alla considerazione che « il Dipartimento delle Alpi Marittime è oggi il solo in cui vi siano due uffici consolari di 1ª categoria (Nizza e Mentone), con una doppia struttura organizzativa che incide notevolmente sulla pubblica spesa », così come si è espressa la Ambasciata d'Italia a Parigi, non sono tali da giustificare un provvedimento che urta contro validi motivi politici e sociali che pure dovrebbero essere tenuti presenti nell'odierna realtà storica.

La frontiera italo-francese, che separa il Dipartimento delle Alpi marittime dalle provincie di Imperia e di Cuneo, è una frontiera artificiale perchè divide in due parti il bacino della Roya, è una frontiera che ha visto tristi ed aspri combattimenti nel giugno del 1940, è una frontiera che ha subìto forti spostamenti a seguito del Trattato di pace, è

Assemblea - Resoconto stenografico

7 Novembre 1973

una frontiera che presenta molti e delicati problemi per i connazionali, che numerosi abitano nel Dipartimento, e per gli operai frontalieri che ogni giorno la varcano per portarsi in Francia e nel Principato di Monaco, è una frontiera sulla quale si è creato un clima di amicizia e di viva e fervida collaborazione tra le popolazioni e le autorità locali, ed è una frontiera che può favorire una stretta unione tra regioni che hanno un comune substrato etnico e storico.

L'Ufficio consolare di Mentone, situato come è quasi sulla frontiera, è stato ed è uno strumento validissimo per superare difficoltà, per favorire incontri e per sostenere iniziative sociali e culturali, è stato ed è per tanti connazionali residenti o in transito un punto di riferimento sicuro, essendo la frontiera purtroppo ancora una pesante realtà, con tutti i problemi che comporta, ed è stato ed è prezioso collaboratore per la Consulta per i problemi frontalieri che da anni riunisce sindaci e consiglieri provinciali di una parte e dell'altra del confine per discutere problemi di comune interesse, offrendo un esempio notevole di collaborazione soprafrontaliera.

Tale essendo la situazione, non si comprende come il Ministero, insensibile ad ogni ragione politica e sociale, voglia smantellare un ufficio che tanto ha fatto per l'affermazione di una solidarietà soprafrontaliera, fondamentale per il raggiungimento di quella integrazione europea in cui il Governo italiano afferma di essere tanto impegnato.

(4 - 2515)

CANETTI. — Al Ministro degli affari esteri. — Premesso:

che il suo Ministero, nel quadro della ristrutturazione della rete consolare in Francia, ha recentemente deciso la chiusura del vice Consolato di Mentone, aperto il 4 giugno 1956 ed elevato alla prima categoria nel 1968;

che la notizia del provvedimento, immediatamente diffusasi, ha destato viva sorpresa negli ambienti amministrativi italiani e francesi e notevole fermento in seno alla collettività italiana emigrata nella vicina Repubblica; che il vice Consolato (che ha giurisdizione su 5 cantoni francesi: Mentone, Beausoleil, Breil, Sospel, Tenda) amministra una collettività di 7.163 connazionali;

che la sua costituzione ha permesso un esperimento unico in territorio francese: l'insegnamento della lingua italiana nell'ultima classe delle scuole materne e nelle 5 classi del ciclo elementare delle scuole pubbliche di Mentone;

che i problemi dei lavoratori « frontalieri » hanno trovato, per l'azione del vice Consolato, impostazione e soluzione per quanto attiene ai trasporti, alle imposizioni fiscali, all'indennità complementare di disoccupazione;

che l'ufficio rilascia ogni anno oltre un migliaio di visti a turisti stranieri, respinti ai valichi confinari italiani;

che la sua istituzione ha permesso la nascita della Consulta parlamentare per lo studio dei problemi della zona di confine italo-francese (apertura dei valichi di Ponte San Luigi, Olivetta San Michele, Sanson; autostrada; questioni connesse con la cessione alla Francia dei territori di Briga e Tenda; derivazione delle acque; caccia; inquinamenti del mare; inceneritore; ferrovia),

l'interrogante chiede di conoscere quali sono i motivi che hanno indotto il Ministero a decidere la soppressione del vice Consolato e se non si ravvisa — date le richiamate premesse — l'opportunità di soprassedere alla decisione per valutare più attentamente il problema, anche in collaborazione con le autorità locali e regionali.

(4 - 2516)

POERIO. — Al Ministro dell'interno. — Per sapere come intenda intervenire per far sì che finisca l'attuale stato di patente violazione della legge e di chiara marca antidemocratica che esiste nell'Amministrazione comunale di Roccabernarda, in provincia di Catanzaro, ove, a seguito delle ultime elezioni amministrative, è stato nominato sindaco di quel comune il signor Cicero Francesco, il quale è affine al signor De Rito Francesco, segretario comunale di Roccabernarda: infatti, il segretario comunale, De Rito Francesco, è cognato del sindaco.

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

7 NOVEMBRE 1973

Tale situazione di parentela è assunta, dall'articolo 6 della legge 15 maggio 1960, n. 570, come impedimento alla nomina alla carica di sindaco. Infatti, il citato articolo 6 stabilisce che non può essere nominato sindaco chi ha ascendenti o discendenti, ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'Amministrazione del comune il posto di segretario comunale, ed è quindi il caso preciso del comune di Roccabernarda, in quanto il segretario comunale, essendo cognato del sindaco, gli è affine in secondo grado.

Per aggirare l'ostacolo, il segretario comunale ha chiesto ed ottenuto di essere messo in aspettativa, ma ciò non risolve il problema ed anzi lo aggrava. L'aspettativa, infatti, non risolve il rapporto d'impiego, che è il fondamento dell'incompatibilità, nè lo interrompe, ma vale solo ad interrompere le funzioni di fatto dell'impiegato, il quale continua a conservare il rapporto a tutti i fini giuridici ed economici.

Ove l'aspettativa venga concessa per ragioni di famiglia. l'impiegato non ha diritto alla retribuzione, ma non per questo viene meno il rapporto d'impiego, tanto è vero, per esempio, che i giudizi parziali per le note di qualifica vengono anche in questo caso compilati dal comune. Ma lo stato di aspettativa concesso per rimuovere l'incompatibilità del sindaco, invece, ne è la piena e più concreta dimostrazione. Infatti, si crea nell'organizzazione degli impiegati del comune uno stato di anormalità per il fatto che il capo del personale titolare, che è il segretario comunale, si allontana dal proprio ufficio senza poter essere sostituito definitivamente da altro funzionario, ma ricorrendosi a sostituzioni temporanee che danneggiano notevolmente l'organizzazione degli uffici.

Da quanto è stato detto discende che, mentre in via amministrativa il sindaco va rimosso dalla carica illegittimamente ricoperta, va esaminata la situazione di fatto denunciata per stabilire se e quali reati siano stati commessi, sia sotto il profilo dell'usurpazione di pubbliche funzioni, sia sotto il profilo dell'interesse privato in atti d'ufficio e dell'abuso di potere.

L'interrogante ravvisa, pertanto, la necessità che si provveda a rimuovere le situazioni illegittime denunciate.

(4 - 2517)

Ordine del giorno per le sedute di giovedì 8 novembre 1973

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 8 novembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 1973, n. 578, concernente modificazioni al regime fiscale dei prodotti petroliferi (1343) (Approvato dalla Camera dei deputati).

La seduta è tolta (ore 20,50).

Dott. Alberto Alberti Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari