SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

214ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 13 NOVEMBRE 1973

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI,
indi del Vice Presidente VENANZI

INDICE

CONGEDI . . . . . *Pag.* 10567

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazione sulla gestione finanziaria di ente 10569

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 10567

Approvazione da parte di Commissioni permanenti 10569

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante 10568

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente 10568

Presentazione . . . . . *Pag.* 10569

Richiesta di parere a Commissione permanente 10568

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 10567

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)**:

BACCHI 10580
BORSARI 10570
FILETTI 10605
MINNOCCI 10590
ROSA 10598

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

Annunzio 10569

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

T O R E L L I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana dell'8 novembre.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori Segnana per giorni 2, Tanga per giorni 12 e Tedeschi Franco per giorni 2.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Interventi straordinari per la sistemazione finanziaria degli Enti autonomi lirici e delle Istituzioni concertistiche assimilate » (950-*B*) (*Approvato dalla 7ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

« Autorizzazione all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni a costruire edifici da destinare a sede di uffici locali » (1358);

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul diritto dei trattati, con Annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969 » (1359);

« Reclutamento di ufficiali di complemento della guardia di finanza in servizio di prima nomina » (1360);

« Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, firmate a Parigi il 29 luglio 1960 e a Bruxelles il 31 gennaio 1963 e dei Protocolli addizionali alle dette Convenzioni, firmati a Parigi il 28 gennaio 1964 » (1361);

« Ratifica ed esecuzione dello Scambio di Note effettuato a Belgrado il 24 aprile 1969 fra il Governo italiano e il Governo jugoslavo per il regolamento di questioni relative ad immobili già appartenenti allo Stato italiano ed adibiti al servizio consolare italiano nel territorio jugoslavo d'anteguerra » (1362);

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia e il Libano relativa all'assistenza giudiziaria reciproca in materia civile, commerciale e penale, alla esecuzione delle sentenze e delle decisioni arbitrali e alla estradizione, conclusa a Beirut il 10 luglio 1970 » (1363);

Deputato LUCCHESI. — « Modifica del secondo comma dell'articolo 2 della legge 12 novembre 1964, n. 1242, concernente l'Opera nazionale invalidi di guerra » (1366).

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E . Sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

CIPOLLA, CHIAROMONTE, DEL PACE, ARTIOLI, DI BENEDETTO, PELLEGRINO, PISCITELLO, COLAJANNI, ZAVATTINI, GADALETA, MARI, POERIO, PIRASTU e ZICCARDI. — « Norme in materia di enfiteusi » (1364);

VALORI, COSSUTTA, COLAJANNI, RUHL BONAZZOLA Ada Valeria, BRUNI, SABADINI, MADERCHI, CAVALLI, CEBRELLI, MAFFIOLETTI, MODICA, VENANZI e FERMARIELLO. — « Disciplina transitoria del monopolio pubblico del servizio radiotelevisivo » (1365).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

P R E S I D E N T E . I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

Deputati SIMONACCI; DE MEO ed altri; BOLOGNA ed altri; CATELLA; BOFFARDI Ines ed altri; GALLONI; MANCO, FELICI e LOBIANCO; FELICI e LOBIANCO; BELLUSCIO; DE LORENZO Giovanni ed altri; POLI; SAVOLDI e BALZAMO; SAVOLDI e BALZAMO; GIOMO ed altri; FELICI; MENICACCI ed altri. — « Norme sugli ufficiali di complemento e della riserva di complemento e sui sottufficiali di complemento e della riserva richiamati o trattenuti in servizio per lunghi periodi di tempo » (1330), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Autorizzazione all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e della Azienda di Stato per i servizi telefonici a superare per il 1973 i limiti di spesa per prestazioni straordinarie » (1346), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

« Istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici » (1306), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente

P R E S I D E N T E . Sono stati deferiti in sede deliberante alla 4ª Commissione permanente (Difesa) i disegni di legge: PELIZZO e COLELLA. — « Norme riguardanti lo stato di avanzamento, il trattamento economico di quiescenza, di previdenza e di assistenza degli ufficiali di complemento e dei sottufficiali di complemento delle varie armi e servizi delle Forze Armate trattenuti in servizio » (298) e: BONALDI. — « Provvedimenti riguardanti gli ufficiali ed i sottufficiali delle Forze Armate trattenuti in servizio » (555), già assegnati a detta Commissione in sede referente, al fine di permettere che vengano esaminati congiuntamente al disegno di legge n. 1330 concernente la stessa materia.

Su richiesta unanime dei componenti la 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: DE PONTI ed altri. — « Limiti operativi degli istituti regionali di credito a medio termine » (1148), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Su richiesta unanime dei componenti la 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: RIPAMONTI ed altri. — « Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670, recante norme per l'organizzazione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica » (1129), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Annunzio di richiesta di parere a Commissione permanente

P R E S I D E N T E . Sul disegno di legge: « Istituzione di Corti d'onore » (389), già assegnato alla 2ª Commissione permanente

(Giustizia) in sede referente, è stata chiamata ad esprimere il proprio parere la 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione).

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Nelle sedute dell'8 novembre 1973, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

« Concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato e soppressione di indennità particolari » (1341);

« Provvidenze a favore del personale dipendente da enti pubblici non economici » (1342);

8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Interventi urgenti ed indispensabili da attuare negli aeroporti aperti al traffico aereo civile » (882);

« Revisione del trattamento economico del personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni » (1337);

9ª Commissione permanente (Agricoltura):

« Norme sul consorzio e sull'ammasso obbligatorio dell'essenza di bergamotto » (472-*B*), *con modificazioni.*

Annunzio di relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ente

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso la relazione concernente la gestione finanziaria del Comitato olimpico nazionale italiano, per gli esercizi dal 1967 al 1971. (*Doc.* XV, n. 44).

Tale documento sarà inviato alla Commissione competente.

Annunzio di documento approvato dalla 5ª Commissione permanente

P R E S I D E N T E . La 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali) ha comunicato alla Presidenza del Senato il documento approvato dalla Commissione stessa, ai sensi dell'articolo 48, comma sesto, del Regolamento, a conclusione della indagine conoscitiva sui rapporti tra Stato e Regioni in ordine al bilancio dello Stato. (*Doc.* XXXIV, n. 1).

Presentazione di disegno di legge

P I E R A C C I N I , *Ministro della marina mercantile.* Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P I E R A C C I N I , *Ministro della marina mercantile.* Ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge: « Riordinamento dei servizi marittimi sovvenzionati di carattere locale » (1367).

P R E S I D E N T E . Do atto all'onorevole Ministro della marina mercantile della presentazione del predetto disegno di legge.

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)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 »; « Ren-

diconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1972 ».

È iscritto a parlare il senatore Borsari. Ne ha facoltà.

B O R S A R I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, credo doveroso premettere che il mio intervento sarà più lungo di quanto avrei voluto e sarà anche appesantito da cifre che ritengo opportuno citare al fine di sostenere le tesi che proporrò all'attenzione del Senato e del Governo.

Sento innanzitutto l'obbligo di fare una premessa, anche perchè essa giustificherà poi il tipo di svolgimento che darò al mio intervento. Credo che sia giusto ricordare che il bilancio preventivo è divenuto negli ultimi anni un documento di scarsa credibilità. Difatti la sua discussione e approvazione è divenuta più un rito formale che un atto concreto del Parlamento. Il pauroso ammontare dei residui passivi accumulatisi in questi ultimi anni, 11.000 miliardi alla fine del 72, ha dato il colpo di grazia alle residue illusioni di chi si attardava ancora a concedere credito ed importanza al documento del bilancio preventivo. Il divario tra questo documento e il reale svolgimento delle entrate e della spesa pubblica è divenuto tanto macroscopico da determinare non solo un mutamento quantitativo, ma spostamenti qualitativi all'interno del bilancio.

I residui passivi infatti non solo incidono sul montante della spesa, ma provocano una sostanziale modifica degli indirizzi di politica economica e finanziaria già contenuti e fissati nel bilancio preventivo. Cambiano infatti gli obiettivi della manovra della finanza e dell'intervento pubblico nelle loro specificità monetarie, economiche e sociali. In questo modo si vanificano la volontà e le decisioni espresse dal Parlamento al momento dell'approvazione del bilancio preventivo. Gli effetti di un tale fatto hanno ripercussioni gravissime e comportano implicazioni che investono addirittura il rapporto Governo-Parlamento. La richiesta di conoscere il bilancio di cassa o meglio ancora di avere un programma di spesa sorge appunto dalle preoccupazioni che ingenera questa constatazione e dalla riconosciuta ed irrinunciabile esigenza di uscire dallo stato di mancata certezza e di conoscere veramente il bilancio reale e il bilancio realizzabile.

Noi comunisti, con l'impegnata azione che abbiamo svolto e stiamo svolgendo in questa discussione sul bilancio, miriamo a questo risultato: vogliamo insomma che l'approvazione del bilancio sia veramente un momento di verifica della volontà del Governo e della sua maggioranza, una grossa ed incisiva occasione per il confronto delle posizioni e per misurarci con le altre forze politiche sulle risposte da dare ai fondamentali problemi del paese.

Si tratta per noi di verificare, come già ha detto il compagno Chiaromonte nel suo intervento, in che misura l'impostazione del bilancio risponde all'esigenza di arrestare l'inflazione, di combattere l'aumento dei prezzi, di assicurare uno sviluppo produttivo che consenta di eliminare i gravi e pericolosi squilibri territoriali e settoriali, di intervenire per il superamento dei mali che colpiscono il Mezzogiorno, di affrontare le gravi questioni dell'agricoltura, di sciogliere alcune questioni che riguardano la scuola e gli aspetti acuti dell'igiene e della sanità che sono emersi con tanta drammatica evidenza con il colera, e ancora quelli relativi al sistema idrogeologico, pur essi evidenziati dai recenti fatti alluvionali che hanno sconvolto tanta parte del suolo del nostro paese; infine di attuare un'azione di sostegno dei redditi più bassi.

Tutto questo deve essere affrontato in un quadro di impegno fortemente regionalista e di rilancio degli istituti delle autonomie locali.

Se questo è ciò che dovrebbe consentire di fare il bilancio, se questo è il tipo di discussione che dovrebbe essere possibile in questa occasione, dobbiamo dire subito che il documento di bilancio che giunge in Aula non risponde per nulla a questa necessità e funzione, tant'è che non si preoccupa nemmeno di salvare le apparenze. Abbiamo in-

fatti un bilancio che non tiene nessun conto di quello che è emerso, ad esempio, nell'indagine conoscitiva con le regioni, dalla stessa udienza dei presidenti delle regioni proprio su questo documento, dalla trattativa che si è svolta tra il Governo e gli stessi rappresentanti delle regioni, nonostante che — così almeno ci è stato comunicato dalla stampa — il Governo si sia dichiarato disposto a concedere ai bilanci regionali 203 miliardi circa. E questo già è un fatto che modifica il bilancio.

Non si tiene conto ancora che dal momento della presentazione del bilancio al Parlamento ad oggi sono intervenuti i decreti delegati per l'attuazione della seconda fase della riforma tributaria, decreti che stabiliscono la soppressione di tutte le vecchie imposte dirette e ne istituiscono delle nuove. Quindi si sa già che il bilancio, non solo in virtù delle trattative alle quali prima mi riferivo, ma anche perchè leggi precise lo impongono, dovrà essere modificato. Non si è tenuto conto di nessuna di queste cose e ci si è preoccupati unicamente di offrire un dato fisso, immodificabile: il disavanzo di cassa previsto in 7.400 miliardi.

Ma anche questo dato rimane semplicemente una disposizione tassativa che il Governo sembra voler imporre a tutti, senza motivarne la ragione.

A questo punto viene proprio da domandarsi perchè l'attuale Governo si ostini ad identificarsi con questo bilancio, a volerne l'intoccabilità quando si tratta di un documento elaborato da un altro Governo, un Governo che seguiva una diversa politica monetaria, una diversa politica della spesa pubblica, che aveva un altro modo di guardare ai problemi della ripresa produttiva. Ma non ci si rende conto della grossa contraddizione in cui si persiste e in modo particolare della contraddizione che insorge tra le enunciazioni programmatiche, i propositi che questo Governo ha dichiarato di avere, e l'azione concreta?

Se si continua a procedere così, che senso hanno poi le critiche implicite ed esplicite all'azione del passato Governo, alla stessa impostazione che al bilancio si era data da parte di quel Governo, che abbiamo sentito da relatori e da ministri proprio in questi giorni?

La concezione fondamentale, comunque, predominante su tutte le altre valutazioni è quella del contenimento del disavanzo. Si arriva su questa linea o meglio su questo altare a sacrificare degli interventi e delle spese che dovrebbero essere quelli appunto capaci di caratterizzare la politica di questo Governo a fronte degli obiettivi e delle scelte prioritarie che ho citato e che sono stati presenti come dei punti di impegno specifico nella stessa dichiarazione programmatica con la quale questo Governo si è presentato al Parlamento.

Noi siamo sempre stati contro gli sprechi e siamo decisamente disponibili per una azione ferma e precisa per eliminare gli sprechi, le spese superflue e inutili, per ridurre quelle eccessive di tutta la parte corrente. Però, detto questo, affermiamo subito che non aderiremo mai ad una linea deflazionistica che, per sanare i guasti provocati dalla corsa inflazionistica e dalla spesa facile del precedente Governo, neghi gli interventi e l'azione della spesa pubblica rivolti a superare la crisi del Mezzogiorno e dell'agricoltura ad avviare, sia pure con gradualità, le riforme. Di questo avviso sono con noi anche settori della maggioranza e del Governo. Si consideri, a questo proposito, la tesi del Ministro del bilancio che è per la contestualità temporale dell'azione congiunturale e di quella delle riforme, in contrapposizione a quella più volte enunciata dal Ministro del tesoro che vuole invece rinviare le misure riformatrici ad un secondo tempo.

Detto questo a premessa dei temi che affronterò e ribadendo che ci rifiutiamo di accettare la invalicabilità del limite di spesa e del disavanzo di cassa in relazione naturalmente alle esigenze di intervento pubblico per investimenti, vogliamo esaminare la previsione delle entrate e dire in proposito la nostra opinione. Le entrate previste — ci domandiamo subito — costituiscono veramente il massimo realizzabile nel reperimento delle risorse? A questa domanda la

nostra risposta è decisamente no. Siamo cioè convinti che il prelievo tributario può e deve dare di più. E facendo questa affermazione non invochiamo inasprimenti fiscali. Già in Commissione di fronte alla nostra serrata critica dei limiti ristretti della previsione, il Ministro del tesoro, ma più esplicitamente quello delle finanze hanno dovuto riconoscere la fondatezza delle nostre osservazioni. Però riconoscere ciò a parole non basta. Bisogna decidersi a trarne le logiche conseguenze accettando di modificare il bilancio.

E visto che fino a questo momento non si è tenuto conto dei nostri rilievi cerchiamo di riprendere il discorso e vediamo se siamo capaci di indurre il Governo e la maggioranza alle necessarie e concrete conclusioni. E ciò vogliamo fare non certamente per passione polemica ma per dimostrare la compatibilità con il nuovo bilancio di scelte e di spese che noi proponiamo.

Osserviamo subito che la ricerca scrupolosa dei dati e degli elementi di valutazione, per sostenere la tesi che è giusto aumentare la previsione delle entrate, abbiamo dovuto compierla al di fuori degli schemi e dell'illustrazione che il Governo ci ha offerto con il bilancio e le relazioni scritte ed orali.

Infatti, quando abbiamo domandato di sapere perchè il Governo ritiene valide le sue previsioni di entrata e perchè si ostina a non modificarle, non abbiamo avuto nessuna risposta argomentata e fondata e solide premesse; al massimo, quando abbiamo posto questa domanda, ci siamo sentiti rispondere che si tratta di motivi di cautela, cautela di fronte agli effetti imprevedibili del passaggio al nuovo sistema tributario, che entra in vigore appunto con il 1° gennaio 1974, oppure si è adombrata la preoccupazione di non voler danneggiare la ripresa produttiva evitando di spaventare gli imprenditori incidendo troppo con il prelievo tributario.

Intanto vi è da osservare che l'incidenza percentuale del prelievo tributario sul reddito nazionale in Italia, che non è andata mai oltre il 16-17 per cento da alcuni anni a questa parte, è la più bassa dell'Europa del MEC, dove si registra una media di prelievo del 23-24 per cento. In secondo luogo voi, quest'anno, di fronte alle previsioni di aumento del reddito nazionale del 14,5 per cento, proponete un incremento del gettito tributario del solo 10,3 per cento, con un indice di elasticità che in effetti per le sole entrate tributarie — dico per le sole entrate tributarie — non è quello già basso dello 0,9 che voi assumete nelle vostre relazioni, bensì quello dello 0,711. Se si ha presente che nel decennio 1954-1963 l'indice di elasticità fu dell'1,86 per cento, ci si rende conto che non si tratta più di cautela ma di qualcos'altro che deve preoccupare anche il Governo e la maggioranza, di qualcos'altro che è molto più serio, e cioè di un pauroso e progressivo calo del prelievo tributario. Altro che spaventare gli imprenditori! Così facendo, si viziano gli imprenditori ed i produttori di reddito in generale incoraggiandoli a ignorare che il prelievo pubblico sul reddito è una esigenza venendo meno alla quale si creano paurosi contraddizioni e squilibri in tutte la crescita del paese. Del resto se ne vedono gli effetti nelle situazioni che abbiamo nelle nostre grandi città, nell'impoverimento di tutte le infrastrutture e di tutti i servizi di carattere sociale e civile che interessano la condizione di vita delle nostre popolazioni, negli squilibri territoriali e settoriali.

Ora, limitandoci a seguire i criteri della impostazione governativa — che dà per possibile ed ammissibile un indice di elasticità dello 0,9 — si avrebbe un incremento del gettito tributario del 13,05 per cento, con un aumento complessivo dell'entrata a 17.704 miliardi e cioè con 418 miliardi in più. Come si vede, anche con i criteri usati e mantenuti fermi dal Governo nell'impostazione del bilancio, criteri che sono definiti di cautela, le previsioni di entrata possono essere benissimo aumentate di 418 miliardi.

Ma questa parte del discorso così fatta non affonda ancora nel vivo della questione, nel dettaglio, cosa questa che, lo riconosciamo, è difficile fare in questa situazione. La buona regola e la serietà di que-

sto dibattito vorrebbero, anzi esigono, una revisione ed una rielaborazione totale delle previsioni di entrata da parte del Governo. Solo allora ci si potrebbe addentrare in un esame approfondito e particolareggiato.

Io e chiunque altro voglia discutere sull'obiettività delle poste in bilancio, in ordine all'entrata, non può trovare nessun punto di riferimento esaminando il documento. Infatti il bilancio prevede tutta l'entrata tributaria a fronte delle vecchie imposte dirette (complementare, ricchezza mobile eccetera) che al 1° gennaio 1974 saranno soppresse e non prevede, invece, nulla a fronte delle nuove imposte dirette che entreranno in vigore con il 1° gennaio 1974 (mi riferisco all'imposta sul reddito delle persone fisiche, a quella sul reddito delle persone giuridiche e così via).

Non mi si risponda ancora una volta che non è possibile fare previsioni diverse perchè siamo alla vigilia dell'anno di passaggio dal vecchio al nuovo sistema: questo non è e non può essere un motivo, guai se lo fosse! Se voi del Governo non foste in grado di fare previsioni, sia pure con quel margine di incertezza e di imponderabile che vale per tutte le previsioni di questa natura, vorrebbe dire che sareste responsabili di aver fatto una riforma del sistema tributario senza misurarne gli effetti.

Dico « voi del Governo » perchè la riforma tributaria ha interessato, per il lungo arco di tempo nel quale si è realizzata, tutti i governi di questo ultimo decennio, compresi i governi con questo tipo di maggioranza. Non si vorrà confessare di aver proceduto alla cieca e di aver esposto al caso le sorti del nostro sistema di prelievo tributario! Non è ammissibile, ad esempio, che il Governo — e per esso l'amministrazione finanziaria — non sappia che cosa si è riscosso nel 1971 e nel 1972, che cosa si sta riscuotendo nel 1973 con l'attuale sistema di imposte dirette (attraverso i ruoli provvisori, attraverso le trattenute alla fonte, attraverso le ritenute di acconto) e quello che invece si riscuote — perchè è questo il calcolo che bisogna fare — a conguaglio e per definizione di partite pendenti relative ai periodi precedenti.

Sapendo queste cose, sapendo cioè che cosa si riscuote per ruoli provvisori, per ruoli definitivi e per conguagli relativi ai periodi precedenti, si arriva a calcolare quello che si riscuoterà nel 1974 e quello che non si potrà più riscuotere sulle vecchie imposte dirette. Fatta tale valutazione si può anche prevedere ciò che va iscritto nelle poste di bilancio a fronte delle vecchie voci (cioè complementare, ricchezza mobile eccetera) e ciò che invece non va più iscritto. Poi, tenendo conto che con l'entrata in vigore delle nuove imposte dirette (ripeto: imposte sul reddito delle persone fisiche e imposte sul reddito delle persone giuridiche) si incasseranno attraverso versamenti diretti alle esattorie e tesorerie (perchè questi sono i meccanismi previsti dal sistema di riscossione) le ritenute alle fonti, una parte di imposte sul reddito delle persone giuridiche, le ritenute alle fonti sui dividendi a norma degli articoli 27 e 73 del decreto n. 600 e, ancora, le ritenute operate dalla Banca d'Italia e dagli altri istituti di credito a norma dell'articolo 27 dello stesso decreto n. 600, si potrà calcolare la previsione di entrata per il 1974 da iscrivere a fronte delle nuove voci di imposta. Mi rifiuto — l'ho già detto e lo ripeto — di credere che, impostando la riforma, non si sia valutato per quanto attiene le imposte dirette quello che poteva essere il reddito imponibile globale, quale il prelievo che si sarebbe realizzato con il nuovo sistema di aliquota, e ancora quale parte di prelievo si sarebbe incassata per trattenute alle fonti, ritenute di acconto e versamenti diretti, e quale parte invece del prelievo tributario si sarebbe incassata attraverso i ruoli. Se così è, si metta dunque il Parlamento — e non solo noi dell'opposizione, perchè il problema non è di noi dell'opposizione ma di tutto il Parlamento — in condizione di avere dei punti di riferimento e di poter esprimere dei giudizi.

Il Governo continua ad insistere e vuole imporci la previsione delle entrate a scatola chiusa — perchè così stanno le cose e non diversamente — rifiuta di presentare la variazione di bilancio, che la pubblicazione dei decreti delegati sulla riforma tributaria

impone, e costringe l'intero Parlamento a discutere su un documento superato, qual è il bilancio almeno in questa parte; costringe cioè il Parlamento ad ignorare che nel 1974 entreranno in funzione le nuove norme legislative tributarie, peraltro già varate da più di un mese.

Non posso non ribadire, a questo punto, la richiesta avanzata dal collega Chiaromonte per un rinvio del bilancio in Commissione. Si tratta di una richiesta più che legittima, il cui accoglimento è essenziale, onorevole Ministro, alla utilità di questa discussione e alla serietà dei nostri lavori parlamentari. Visto però che per il momento si deve continuare la discussione in Aula, farò alcune considerazioni che sarebbe più utile poter verificare in Commissione e porterò alcuni elementi che consentono di dimostrare, con un'analisi ravvicinata e sostenuta dai dati, che la previsione di bilancio in ordine alle entrate tributarie è ingiustamente ed inspiegabilmente bassa, cioè notevolmente al disotto di quello che è realistico ed equo prevedere. Dall'esame dell'andamento della previsione di questi ultimi anni emerge infatti un dato che pone subito in discussione la misura dell'entrata contemplata dal bilancio preventivo.

Le previsioni per le imposte sul reddito e patrimonio hanno contemplato negli anni 1971 e 1972 la seguente situazione; un incremento del 15,2 del gettito tributario a fronte di un previsto incremento del reddito nazionale del 9,1 per cento con un indice di elasticità dell'1,67 per cento (previsione 1971), un incremento del 19,2 del gettito tributario a fronte di un incremento del reddito nazionale del 10 per cento con un indice di elasticità dell'1,99 per cento (previsione 1972). Se questi erano i dati, i termini che caratterizzavano le previsioni di incremento del gettito tributario del 1971 e del 1972 quali sono invece i termini della previsione del 1974 sempre per le sole imposte dirette? Si ha a questo proposito una previsione di incremento del solo 5,75 per cento del gettito a fronte di un incremento del reddito nazionale del 14,5 per cento con un indice di elasticità che scende addirittura allo 0,396. Mi pare sia evidente che siamo di fronte ad un calo pauroso dell'incremento di previsione delle imposte dirette, oltre 13 punti in meno, pari cioè a meno di un terzo delle previsioni di incremento del gettito delle imposte dirette del 1972. E questo a fronte di una previsione di incremento del reddito nazionale per il 1974 superiore del 50 per cento a quella del 1972. Perchè si segue questo sorprendente comportamento? Scarsa fiducia nel nuovo sistema tributario? Ho già detto che sarebbe abnorme se fosse così. Preoccupazione per il fatto che il 1974 è l'anno di passaggio dal vecchio al nuovo sistema tributario? Io ho esaminato a fondo questa questione; l'ho fatto con gli strumenti di rilevazione e di analisi che ho potuto procurarmi perchè voi non ci avete fornito nessun elemento e nessun dato di valutazione. Comunque ritengo di essere in grado di affermare che l'anno di congiuntura tra il vecchio e il nuovo sistema tributario, cioè il 1974, non solo non creerà dei problemi per il gettito tributario — la prego, onorevole Ministro, di accogliere questa affermazione prendendo atto che la faccio con il massimo senso di responsabilità e di ponderazione — ma è molto probabile che la congiuntura tra il vecchio e il nuovo sistema consenta di avere maggiori entrate. Insomma non si avrà un vuoto di cassa, come qualcuno temeva, ma esattamente il contrario. Vi saranno infatti maggiori incassi ed io cercherò di dimostrarlo. Certo la mia non è una scoperta o quanto meno non è una scoperta per l'amministrazione finanziaria dello Stato, avendo questa tutti gli elementi necessari per fare compiutamente i conti, conti che avrà già fatto.

Sono arrivato a questa conclusione dopo aver rilevato che le imposte dirette sono entrate fino ad oggi nelle casse dello Stato col vecchio sistema prevalentemente per ruoli. Vediamo che cosa sono questi ruoli: esiste il ruolo cosiddetto provvisorio nel quale venivano iscritte le imposte che il contribuente doveva pagare relativamente al reddito dell'anno in corso di esercizio e queste imposte venivano fissate nella misura corrispondente alla dichiarazione fatta dal

cittadino nell'anno precedente e per questo venivano definite partite iscritte al ruolo provvisorio. Quanto iscritto in detto ruolo doveva essere rivisto sulla base della nuova dichiarazione del contribuente e degli accertamenti compiuti dagli uffici. Vi è da precisare che il gettito di questi ruoli provvisori era pari a circa il 40 per cento di tutte le riscossioni dei ruoli.

Vi sono inoltre le iscrizioni a ruolo per le partite definitive, le partite a conguaglio, relative ai periodi precedenti e queste iscrizioni a ruolo danno il restante gettito, cioè il 60 per cento delle riscossioni, fatte per ruoli. Nel 1974, con l'entrata in vigore del nuovo sistema di riscossione, il ruolo provvisorio non vi sarà più e quindi mancherà un 40 per cento delle entrate dei ruoli. I contribuenti continueranno a pagare solo le partite-conguaglio relative agli anni precedenti. Così nel 1974 si avrà solo il 60 per cento delle entrate dei ruoli rispetto agli anni precedenti. Se è vero questo, è vero anche che il nuovo sistema, con quei meccanismi che ho già citato, prevede i versamenti diretti, nel corso dell'anno stesso, nel nostro caso nel 1974, alle esattorie, o alle tesorerie. Quindi nel corso dell'anno in questione, questi versamenti consentono di realizzare una fetta del gettito delle nuove imposte dirette e questa è una grossa novità che presenta la riforma tributaria e che, a mio avviso, offre più vantaggi del ruolo provvisorio.

Questa innovazione (che è alla portata dell'indagine che deve fare chi è chiamato a formulare previsioni) dei versamenti diretti (ritenute alla fonte e ritenute d'acconto) consentirà all'erario di realizzare per il 1974 entrate che compenseranno notevolmente quel 40 per cento che viene a mancare con la soppressione dei ruoli provvisori.

Su che cosa è fondata questa mia deduzione? Essa poggia su varie constatazioni. In primo luogo, le ritenute alla fonte consentiranno allo Stato di realizzare immediatamente le entrate.

In secondo luogo le ritenute alla fonte saranno per ogni soggetto di imposta di entità superiore perchè, ferme restando più o meno le quote esenti, le detrazioni e le quote del reddito imponibile, sarà effettuata, sul reddito imponibile, la trattenuta con un'aliquota del 10 o anche del 13, del 16 e del 19 per cento (vi sono anche redditi da lavoro dipendente che raggiungono 4 o 5 milioni di imponibile). Mentre, per il 1974, si avrà un prelievo con aliquote che vanno dal 10 al 19 per cento, in passato le ritenute alla fonte venivano fatte sulla base dell'aliquota dell'1,50 per cento per la complementare e del 4 per cento per le partite di ricchezza mobile, per un totale del 5,50 per cento. A maggior chiarimento va ricordato che l'imposta sulle persone fisiche sostituisce almeno tre delle vecchie imposte: complementare, ricchezza mobile e imposta di famiglia.

In terzo luogo con il nuovo sistema i sostituti di imposta, le imprese, come ho già detto, sono tenute a versare ogni mese all'esattoria tutte le ritenute che effettuano sulle retribuzioni dei loro dipendenti, mentre prima queste ritenute venivano versate attraverso i ruoli provvisori sulla base delle dichiarazioni dell'anno precedente, per cui poteva accadere che un sostituto di imposta, un datore di lavoro, avesse denunciato, ad esempio, nel 1972, cento dipendenti, mentre nel 1973 ne aveva duecento; in questo caso accadeva che le ritenute sui duecento operai del 1973 non erano versate tutte perchè i ruoli per i quali il datore di lavoro era stato iscritto al pagamento delle imposte prevedevano il numero di operai dell'anno precedente, cioè solo cento operai. Ciò poteva consentire all'imprenditore di tenere nelle sue casse una parte di quanto aveva riscosso per ritenute alla fonte per un anno ed anche due e precisamente fino al momento in cui avveniva l'iscrizione a ruolo per conguaglio.

Infine vi è da rilevare che i versamenti diretti interesseranno una platea più vasta dei contribuenti.

Questi sono gli elementi sui quali si fonda la mia ottimistica previsione. Comunque non voglio obbligarvi a prendere per buone le mie considerazioni, ma vi chiedo di riferirci

i risultati dei vostri calcoli. Vedremo allora insieme, alla fine, se la congiunzione fra il vecchio e il nuovo sistema tributario è favorevole o sfavorevole.

Nel 1974 per noi è giusto prevedere entrate maggiori.

Confesso che inizialmente — ed i miei colleghi di Gruppo ne sono testimoni — avevo delle preplessità a proporre aumenti di entrata, perplessità che non mi derivavano dalla preoccupazione che una proposta di aumento non fosse giustificata, bensì dalle difficoltà che la vostra impostazione di bilancio opponeva ad un serio e scrupoloso esame della situazione. Le ricerche fatte mi consentono ora di dichiarare che gli aumenti di entrata che abbiamo proposto restano notevolmente al di sotto di quello che sarebbe ragionevole, realistico e doveroso proporre. E su questo insisto nel richiamare l'attenzione del Ministro del bilancio perchè è una questione che ha notevole rilievo non tanto perchè sia un fatto straordinario quello di poter avere duecento, quattrocento o cinquecento miliardi in più di previsione di entrata, ma per le conseguenze, i riflessi che questo fatto proietta sul bilancio e sulla sua stessa impostazione. La vostra eccessiva cautela non ha fondamento e si può ben pensare che forse la cautela e la prudenza non hanno più niente a che vedere con questo gioco al ribasso nella previsione delle entrate. Fino ad oggi il modo di ridurre il disavanzo di bilancio, contemplato in sede di preventivo, è stato quello di accumulare residui passivi impropri.

Ho però l'impressione che quest'anno si voglia adottare un altro sistema, anche a garanzia di quel tetto dei 7400 miliardi: invece di giocare in diminuzione sulla spesa per ridurre il disavanzo, si vuole giocare al ribasso nella previsione delle entrate. La bassa previsione delle entrate diviene la leva di manovra per modificare poi a conclusione le risultanze di bilancio. Questa è una ipotesi. Vi può anche essere in alcuni membri del Governo il proposito di impedire, nascondendo delle entrate, l'iscrizione in bilancio di spese che non solo noi ma altre forze anche di maggioranza e soprattutto esigenze indilazionabili richiedono. E dire che si tratta di affrontare problemi su cui a parole tutti concordano e di cui tutti riconoscono l'urgenza: il Mezzogiorno, l'agricoltura, la scuola, la sistemazione del suolo, le esigenze della finanza regionale e di quella locale. Noi, da parte nostra, respingiamo il rifiuto che si oppone ad una revisione delle poste di entrata tributaria, anche perchè non ci sembra accettabile un simile modo di manovrare per intendimenti non esplicitati. Qualora tali intendimenti esistessero, non sarebbero certo diretti solo contro noi dell'opposizione, ma contro l'intero Parlamento e la volontà della sua maggioranza.

Nascondere la dimensione reale delle risorse pubbliche disponibili può servire anche nel gioco interno della maggioranza, non solo per respingere particolari istanze, ma per imporre una politica al posto di un'altra. Se nella maggioranza vi è qualcuno interessato a giocare al ribasso nella previsione delle entrate, questi non è di sicuro colui che sostiene la necessità di certi interventi di spesa e l'avvio del secondo tempo del programma di Governo e delle riforme, ma piuttosto chi vi si oppone.

Per tutte queste considerazioni quindi riproponiamo ancora — e presenteremo i relativi emendamenti — di aumentare complessivamente le entrate tributarie. Vi abbiamo proposto un aumento di 350 miliardi; non è gran cosa. Tale proposta di aumento rimane, per la sua modesta dimensione, possibile all'interno della stessa logica e delle stesse valutazioni espresse nella relazione al bilancio. Anzi questa logica e queste valutazioni, per soddisfare le nostre richieste, è quasi sufficiente applicarle nei confronti delle sole imposte dirette. Infatti applicando il 13,05 per cento di incremento alle sole imposte dirette si raggiungono circa 240 miliardi in più, che costituiscono più dei due terzi delle nostre proposte di aumento.

Abbiamo fatto un discorso che riteniamo sufficiente a sostenere le nostre richieste di aumentare le entrate, e l'abbiamo fatto fino a questo momento senza ricordare, ad esempio, il provvedimento di condono il quale però c'è e darà i suoi frutti dal punto di vista delle entrate.

Lasciamo stare gli apprezzamenti di merito del meccanismo: e ne avremmo da fare perchè ci sembra che si creino delle sperequazioni e vi siano, in tutto il congegno che esso prevede, dei premi per i grossi evasori abituali. Non parliamo degli immeritati benefici di cui godranno certi contribuenti e vediamo piuttosto quello che può accadere ai fini del gettito tributario 1974. Si risolveranno tutte le partite relative al contestato e si tratta — secondo alcuni — di 3.500.000 ricorsi; altri parlano perfino di 4.500.000 ricorsi. Vedremo quante saranno queste partite che riteniamo comunque per la maggior parte relative a partite riguardanti l'ordine medio e grande dei contribuenti.

Si potranno sistemare inoltre tutte le partite relative al 1972 e al 1973 che sono ancora da definire e poi ancora tutte le partite relative al 1970 e al 1971 che non sono state ancora accertate dagli uffici. A tutto questo si dovrà aggiungere quello che si avrà dalle nuove denunce che i cittadini sono facoltizzati a fare, qualora non le avessero fatte, dal 1971 in poi, cioè per l'esercizio 1971 e successivi. Non voglio fare previsioni, però credo non abbia torto chi sostiene che, attraverso il provvedimento di condono, l'erario potrà incassare dai 1000 ai 1500 miliardi. Penso che questa previsione non sia esagerata e che sia giusto ritenere che almeno una unità di tale somma potrà essere incassata dallo Stato nel 1974.

Vi è infine da ricordare il provvedimento che aumenta l'imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi, che darà 350 miliardi di entrata. Vi sembra corretto trascurare questa entrata ora che il decreto-legge è stato convertito dalle due Camere? Questo è un altro elemento che milita a favore della nostra richiesta di modificare il bilancio prima di portarlo alla definitiva approvazione. Come si fa a pretendere che il Parlamento continui ad ignorare che vi è un provvedimento in materia fiscale che garantirà all'erario 350 miliardi? Questo provvedimento era un decreto-legge e adesso è diventato definitivo prima ancora che il bilancio sia approvato, bisogna tenerne conto.

Da ultimo — e non possiamo tacerlo — vi è l'andamento del gettito dell'IVA che non può certo soddisfare nessuno all'infuori degli evasori. Vi è un'applicazione che si realizza in modo caotico, disorganico, senza una azione repressiva verso le più grosse fonti di evasione. Chiedere che si ponga riparo a questa situazione non vuol dire invocare un inasprimento fiscale proprio nel settore delle imposte dirette che colpiscono i consumi popolari, i lavoratori a basso reddito. Questo perchè l'IVA evasa dagli operatori viene pagata ugualmente dai consumatori. Il prezzo finale è sempre comprensivo dell'imposta anche quanto l'operatore non la versa allo Stato. Chiedere questo quindi vuol dire semplicemente che bisogna impedire l'evasione.

Ho già avuto occasione di fornire alcuni elementi che riguardano la dimensione di questo grosso problema e ripropongo quelle considerazioni e quegli elementi all'attenzione del Governo, in modo particolare del Ministro delle finanze, limitandomi a dire qui che chiediamo ancora una volta che si intervenga decisamente con adeguate misure.

Un altro rilievo che investe un aspetto di fondo del sistema tributario è quello relativo all'accentramento e alla burocratizzazione dell'accertamento e del prelievo. La gestione dell'IVA e la gestione dell'INVIM dimostrano già gli effetti negativi di questo impianto. Si dimostra come un meccanismo tributario, basato sul concordato tributario a tutti i livelli, IGE compresa, non è in grado di gestire in modo nuovo e più giusto un sistema che ha come presupposto la tenuta di regolari scritture contabili da parte di milioni di aziende piccole, medie e grandi e di tutti i lavoratori autonomi e le conseguenti possibilità di controllarne continuamente la regolarità con un apparato burocratico centralizzato.

È necessario ovviare a questa situazione. Si deve realizzare l'anagrafe tributaria. Ma a questo proposito non possiamo fare a meno di ricordare che il decreto delegato che ne stabilisce la realizzazione ci lascia poco sperare sulla possibilità di mettere in funzione, e in modo efficiente, questo strumento.

La sola cosa certa che ci offre il decreto, così generico nelle sue formulazioni, è quella relativa all'esclusione delle regioni e dei

comuni non solo dalla gestione dell'anagrafe tributaria ma persino anche dall'utilizzo dei dati.

Riteniamo che, per cambiare strada, occorre riproporre la democratizzazione e il decentramento di tutte le fasi dell'azione tributaria. E questa esigenza riproponiamo qui al Governo e a tutte le forze politiche che vogliono e sentono la necessità di ricondurre al giusto ruolo e ai giusti fini il modo di esplicarsi e di attuarsi del prelievo tributario. Si tratta di un fatto importante, di una grossa questione.

Ma è mai possibile che si voglia accettare continuamente l'umiliazione di compiere gli atti di abdicazione che sono appunto i provvedimenti di condono fiscale? Oltre a quest'abdicazione dello Stato al suo ruolo, vi è un altro fatto negativo da osservare ed è l'incoraggiamento che viene da ogni condono agli evasori i quali sanno di poter contare a periodi di 7-8 anni su provvedimenti di perdono.

Bisogna trovare il modo di evitare le lungaggini del contenzioso e fare quindi degli accertamenti obiettivi, accertamenti che attraverso l'utilizzazione di strumenti democratici consentano di stabilire definitivamente con sicurezza il reddito imponibile di ogni singolo contribuente eliminando le possibilità di evasione che oggi sussistono in così larga misura. Voi non potete ignorare che ad esempio è stato un errore quello di consentire che venga dispersa tutta l'esperienza che le amministrazioni locali hanno fatto nella riscossione sia di imposte dirette che di imposte indirette. Vedasi il caso delle attrezzature e dell'esperienza relative all'imposta di consumo e all'imposta di famiglia. I comuni hanno dato in molti casi esempi interessanti di quanto sapessero fare di più e meglio della stessa amministrazione centrale, proprio perchè erano ricorsi a nuovi congegni, a nuovi strumenti di accertamento, compresi organismi democratici quali sono i consigli tributari.

Ecco, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, come si completa, si fa pienamente responsabile e diviene alternativa di politica di bilancio il nostro discorso sulle entrate. Siamo del parere che vi siano esigenze di carattere indilazionabile che vanno affrontate cercando di reperire e utilizzare tutte le risorse possibili sia pure nell'ambito della compatibilità consentita, compatibilità che a nostro avviso presenta dei margini che permettono di andare al di là delle previsioni del Governo. Tra le esigenze indilazionabili ve ne è una che prima di concludere voglio qui ricordare, data la sua dimensione e la gravità e l'urgenza che essa presenta: è quella della finanza locale. Se si è d'accordo che occorre voltare pagina in questo settore e abbandonare le tesi che fino ad oggi hanno prevalso, in base alle quali la finanza locale è stata considerata un aspetto marginale della finanza pubblica, anzi, peggio, una valvola di scarico delle difficoltà di quella statale, se si è d'accordo che bisogna considerare in modo unitario la finanza pubblica che si articola in un momento statale, in un momento regionale e in un momento comunale e provinciale, se si è d'accordo su questo bisogna trarne le logiche conseguenze nei fatti.

Sono anni che si è affermato che la situazione della finanza locale è giunta al limite di rottura. Sono almeno sette anni che il Parlamento ha fatto questa constatazione attraverso anche indagini specifiche e particolari. Siamo passati però ora dagli 8.000 miliardi di disavanzo di bilancio del 1967 ai 1.200 di *deficit* annuale del 1972, siamo passati dagli 8.000 miliardi di indebitamento globale del 1967 ai 12.000 di oggi (qualcuno dice addirittura 15.000). Le delegazioni da offrire a garanzia per l'accesso al credito a medio e a lungo termine sono esaurite in gran parte dei comuni o sono in via di esaurimento per i meno sfortunati. Vi sono provvedimenti che sono intervenuti nel frattempo nella finanza locale e sono quelli disposti dalla legge di riforma tributaria. Questi provvedimenti, mentre spogliano gli enti locali di ogni potere tributario, cristallizzano fino al 1977 le entrate. Però devo riconoscere che hanno ragione gli amministratori che sostengono che l'uso del verbo « cristallizzare » è diventato in questo caso un eufemismo poichè gli incrementi previsti, nelle misure stabilite dalla legge del 10 e del 7,50 per cen-

to, non riusciranno nemmeno a riassorbire gli effetti inflazionistici.

Di fatto il nuovo regime comporterà una riduzione delle risorse disponibili per gli enti locali. E questo è un elemento di ulteriore particolare aggravamento della situazione che non può sfuggire a nessuno.

Non ho dimenticato che contestualmente alla riforma tributaria è stato approvato il decreto per il risanamento economico dei bilanci deficitari di quei comuni che si impegnano con un piano decennale a raggiungere il pareggio. La legge di per sè è un'enormità e non potrà essere utilizzata poichè poggia su una premessa sbagliata, falsa. Infatti il Governo in questi ultimi tempi ha già accettato di rivederne i criteri di applicazione attraverso incontri e contatti che ha avuto con i rappresentanti dei comuni e delle province. Tale legge stabilisce che possono godere del beneficio i comuni e le province che si impegnano a realizzare il pareggio. Badate, chiedere una condizione del genere, data la situazione che ho prima richiamato, significa ritenere che l'indebitamento ed il *deficit* dei comuni e delle province sia dovuto ad una politica di sperpero e di allegra amministrazione. Diversamente, se abbiamo una prospettiva di riduzione ulteriore delle entrate a fronte di un aumento della spesa negli enti locali, come si può pensare che i comuni e le province possano portare in pareggio i loro bilanci? Evidentemente si ipotizza che i comuni e le province siano stati retti da cattivi amministratori e si dice loro: se smettete di fare dell'allegra amministrazione, se smettete di sperperare noi vi aiuteremo. Questo è inaccettabile, offensivo.

Non nego che dei casi di sperpero vi siano stati, tuttavia costituiscono delle eccezioni, poichè la regola è quella di un male che ha cause fisiologiche e non patologiche. La legge del fondo di risanamento va modificata ed attuata con criteri che, partendo dalle cause reali della crisi della finanza locale, consentano un intervento efficace, capace di aiutare comuni e province ad uscire dalla preoccupante strettoia in cui sono venuti a trovarsi non per colpa degli amministratori locali, ma per le politiche seguite dai governi centrali i quali hanno scaricato in modo diretto ed indiretto nuovi oneri di spesa sugli enti locali senza dare nuove entrate. Il Governo per bocca del suo Ministro del tesoro ha detto qui ripetutamente, in Aula ed in Commissione, che si ha l'intenzione di provvedere per il risanamento dei bilanci e per il consolidamento del debito. I segni concreti — e mi riferisco a quanto previsto nel bilancio — sono ben lontani però dal testimoniare questa volontà di intervento. In bilancio per il fondo di risanamento, infatti, si prevede al posto di una cifra di spesa, un « per memoria ». Se i comuni dovranno pareggiare i bilanci con il « per memoria » faranno molta fatica! Il « per memoria », infatti, dovrebbe trovare lo sbocco in uno stanziamento da fronteggiare con prelievo sul fondo di riserva. Se si pensa che lo scorso anno il fondo di riserva, compreso nel bilancio di previsione dello Stato, era di 100 miliardi e che nell'esercizio di previsione al nostro esame, dovendosi provvedere a stanziare una cifra per il fondo di risanamento, si è aumentato di 20 miliardi, si deve dedurre che si ha intenzione, nelle previsioni del Governo, di destinare a questo scopo 20-30 miliardi al massimo, che rappresentano una cifra irrisoria, incapace di influire seriamente sul miglioramento della condizione finanziaria degli enti locali.

Si vede chiaramente che si guarda al problema con impegno insufficiente e, quindi, è giusto chiedere che si provveda ad un finanziamento più adeguato, altrimenti il fondo di risanamento rimarrà completamente inoperante. Abbiamo detto che bisogna cambiare sistema; il problema della finanza locale deve essere assunto dal Governo e dal Parlamento con la serietà che la sua grossa dimensione, la gravità e l'urgenza richiedono.

Noi abbiamo ottenuto, in Commissione, l'approvazione di un ordine del giorno che impegna il Governo ad adottare con urgenza ed in modo adeguato i provvedimenti finanziari per il risanamento dei bilanci; ora vogliamo prospettare e riprendere qui l'esigenza di provvedere anche al consolidamento del debito dei comuni e delle province, come hanno richiesto le organizzazioni unitarie nei loro convegni, cioè l'ANCE e l'UPI. Se il Governo non provvederà, noi diciamo fin

da questo momento che chiederemo la discussione dei provvedimenti che — in conformità alle indicazioni delle organizzazioni unitarie che ho prima citato — abbiamo presentato al Parlamento.

Onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, questi sono i rilievi e le proposte che il nostro Gruppo riteneva giusto fare, ancora, in questa sede di discussione del bilancio. Queste proposte si completano con quelle di spesa, contenute nell'intervento del collega Chiaromonte e che saranno precisate nel dettaglio dal collega Bacicchi. Le variazioni del bilancio da noi richieste ripropongono il problema di riportare il disegno di legge e i documenti allegati in Commissione, così come chiedeva già Chiaromonte, e ciò anche in relazione alle modifiche che comporta il passaggio di 203 miliardi ai bilanci delle regioni.

Tenuto conto anche che i tempi non lo impediscono, è esatto che lo si faccia con la disponibilità a rivedere seriamente le poste di bilancio. È assurdo insistere nell'opposizione a tale richiesta e venirci a dire che si provvederà successivamente: lo si faccia oggi per la parte della spesa e per quella dell'entrata. Questo chiediamo perchè siamo convinti che l'assieme delle nostre proposte, sia per l'entrata che per la spesa, costituisce il minimo che si deve accogliere al fine di dare credibilità agli enunciati propositi di una azione di governo volta a rovesciare la tendenza e gli indirizzi dai quali sono venuti i guasti che oggi scontiamo; chiediamo in definitiva un impegno rivolto ad avviare a soluzione i grossi problemi economici e sociali del paese, con misure, mezzi e risposte adeguati. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Bacchi. Ne ha facoltà.

B A C C H I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, vorrei anzitutto far presente una mia impressione, e cioè: man mano che il tempo passa, l'esame del bilancio da parte del Parlamento (parliamo di quello preventivo perchè ai consuntivi si usa dare ormai un'occhiata superficiale) va assumendo il tono di una celebrazione liturgica. Il bilancio non viene esaminato per quello che esso rappresenta e costituisce, cioè il solo strumento che consente di realizzare la vita concreta dello Stato e di indirizzare — per quanto possibile — la vita economica della nazione. No! Il bilancio diventa un'occasione per l'espressione, talvolta sincera, talvolta distorta, di tendenze particolari, di desideri, di auspici, molto spesso disancorati dalla realtà e dalle effettive risorse e quasi sempre all'oscuro delle entità nei documenti di bilancio esposte.

Mi spiego meglio: almeno io (ma penso molti di noi) non sono riuscito a rilevare dai documenti ufficiali presentati quale sia il metodo, ad esempio, usato nel calcolare le percentuali previste di aumento del reddito nazionale, quali siano stati i criteri di determinazione del coefficiente di elasticità fiscale, quali siano gli elementi costitutivi delle singole poste di bilancio. Nella realtà noi siamo chiamati a deliberare senza avere la minima possibilità di riscontrare la regolarità e l'effettiva rispondenza delle poste previste nelle singole realtà. Ogni dato che ci viene fornito *pro veritate habetur*. È questa l'occasione per ricordare che manca un raccordo tra Parlamento ed amministrazione che dia il modo di seguire lo sviluppo della spesa e della formazione del preventivo, raccordo che mai comunque dovrebbe interferire nello svolgersi dell'azione amministrativa, ma tale da consentire di assolvere all'espletamento del nostro fondamentale compito in condizione di valutare l'opportunità e la congruità della spesa e l'attendibilità delle entrate.

Tant'è che in Commissione finanze e tesoro ritenni, con altri, di proporre una sospensione dell'esame del bilancio nell'attesa di udire le relazioni del Ministro presentatore e del Ministro del bilancio. Pensavo che,in quell'occasione, ci sarebbero stato forniti elementi illuminanti concreti e dettagliati. La mia aspettativa, e lo dico con rispettosa comprensione, è andata completamente delusa per lo meno del punto di vista dianzi esposto. Avendo bene ascoltato e riletto le dette relazioni mi è rimasta l'impressione che la

relazione La Malfa fosse soffusa di sostanziale pessimismo pur nella doverosa espressione di buona volontà di porre rimedio alla seria situazione e che, viceversa, dalla relazione Giolitti trapelasse, pur nell'altrettanto doveroso riconoscimento della gravità dei problemi, un malcelato ottimismo forse derivante dalla convinzione del potere taumaturgico della presenza socialista al Governo. A questo punto, vorrei che mi fosse consentito rilevare che il bilancio dello Stato non può essere che diretto essenzialmente per non dire esclusivamente ad affrontare le esigenze della vita dell'apparato dello Stato, oltre che le esigenze della parte imprenditoriale gestita direttamente, sia pure attraverso aziende autonome, di cui lo Stato si è fatto carico, a mio avviso, in misura eccessiva, riservando solo una parte non rilevante a forme di incentivazione economica o di altro genere. Quindi mi sembrano, per qualche verso, fuori luogo le doglianze relative alla rigidità del bilancio dello Stato. La presenza indispensabile e l'intervento dello Stato debbono avere carattere diverso dall'erogazione diretta cui vanno abituandosi le categorie imprenditoriali private e pubbliche. Una diversa impostazione richiederebbe una diversa struttura dello Stato, cioè una struttura socialista a carattere collettivista e marxista. Ma tale non è la forma prevista dalla Costituzione. Non è mia intenzione però di impostare il mio intervento su un problema di fondo di tal genere che trova la sua collocazione nella relazione di minoranza del mio Gruppo a firma Nencioni e Basadonna. Voglio limitarmi a considerazioni di dettaglio tali da costituire più che altro notazioni intese a valutare se il bilancio al nostro esame sia fedele e credibile. La logica del discorso mi porta a ripetere gli unici dati comprensibili a nostra disposizione; i colleghi vorranno scusarmi, ma penso non sia inutile risentirli. Noi ci troviamo di fronte ad un'entrata per il 1973 — bilancio di previsione — di 15.660 miliardi, nel 1974 di 17.286 miliardi: differenza quindi di 1.620 miliardi. Le spese per il 1974 sono di miliardi 23.532 con un aumento di 4.136 miliardi nei confronti del 1973. Quindi registriamo un disavanzo del bilancio dello Stato di 6.246 miliardi, al quale si aggiunge quello delle amministrazioni autonome previsto per le Ferrovie dello Stato in oltre 799 miliardi; Poste e telegrafi 329, vale a lire 7.375 miliardi. Dobbiamo inoltre registrare quella specie di cancro che corrode nella sua vitalità il bilancio e cioè il ricorso al mercato finanziaro — su cui in appresso vorrò intrattenermi brevemente — per un importo di ben 1.230 miliardi. Ne consegue che il bilancio viene a presentare nella sua effettiva realtà un passivo di 8.600 miliardi. A questo punto vorrei con ogni riguardo rispondere ad un'osservazione rivoltami dal collega relatore Carollo, che purtroppo oggi non vedo, in Commissione finanze e tesoro tendente a rilevare che non essendovi « mai » ripeto testualmente rilevandolo dallo stenografico « una coincidenza tra competenze e cassa è chiaro che talvolta è necessario aumentare le competenze senza avere disturbi di cassa ». Queste sono le esatte parole pronunciate e l'osservazione è ovvia; però vorrei fare rilevare che vi è sempre un coordinamento tra competenza e cassa, tanto che l'attuale previsione di disavanzo è stata addirittura modellata sul disavanzo di cassa, come precisa la stessa esposizione del ministro La Malfa laddove si afferma testualmente: « su questo dato » i famosi 7.400 miliardi di disavanzo di cassa: ammontare invalicabile! « convertendolo per approssimazione in cifre di competenza, abbiamo costituito il bilancio ».

Le spese dunque sono di 23.532 miliardi di lire, di cui solo 4 miliardi e 200 milioni in conto capitale. Va però subito notato a tale riguardo che questo ultimo importo non deve trarre in inganno nessuno, non essendo diretto a spese produttive, come del resto lamentato dallo stesso Ministro del tesoro. Trattasi ormai di una suddivisione illusoria che non va certo in favore della credibilità del bilancio. La differenza tra le due voci va sfumando fino al punto che si può considerare annullata. È ormai puramente un fatto di scritture, se consideriamo che nelle spese in conto capitale abbiamo: servizi generali dello Stato, acquisto di beni e servizi, spese per la difesa, pubblica sicurezza ed altre minori, trasferimenti correnti senza diretta controprestazione, interventi finanziari alle

regioni ed enti locali, trasporti, comunicazioni ed altre partite minori. È evidente che detto conto riguarda nella massima parte attività non produttive.

Indipendentemente però da questo che potrebbe assumere carattere puramente formale è credibile il bilancio? Preciso che per credibilità intendo non solo la rispondenza dei dati riassuntivi agli elementi raccolti dai competenti uffici, ma l'idoneità dei dati complessivi al raggiungimento di quei fini di cui il bilancio è mezzo, come ci ammonisce a pagina 12 la nota preliminare al quadro riassuntivo ove leggesi che si tratta « di decidere in definitiva quale contenuto corrente bisogna dare alla nostra politica economica e finanziaria ».

Su quali basi è stato predisposto il bilancio e ad opera di chi? Certo, dal punto di vista della stesura materiale, dalla nostra ineguagliabile Ragioneria generale dello Stato, ma con la evidente intromissione dei consueti elementi esterni di cui ben si conosce la stravaganza e la fantasia. Per quanto concerne le basi su cui è stato predisposto il bilancio al nostro esame va notato che è 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; dati confermati tanto dal ministro Giolitti quanto dal ministro La Malfa. Penso che questi siano dati piuttosto ottimistici, perchè ben conosciamo qual è l'andamento generale che del resto è stato ampiamente illustrato nella sua esposizione dal ministro La Malfa, il quale ha spiegato tante cose, ma non si è soffermato a spiegare, come ho detto poco fa, quale sia stato il sistema usato per determinare il citato aumento di reddito nazionale.

Siamo quindi in grado di esprimere un giudizio su questo dato fondamentale? Penso di no. Per le entrate il discorso è ancora più delicato, perchè si è arrivati a determinare l'ammontare complessivo di esse calcolandole sulla base di un coefficiente di elasticità fiscale commisurato allo 0,9, quindi inferiore all'unità che normalmente viene usato, prevedendo un incremento del gettito del 13,5 per cento. Il collega Poerio in sede di Commissione mi fece notare che secondo gli stessi calcoli l'incremento del gettito si riduce al 10 per cento.

Per dimostrare la scarsa credibilità dei dati-base affidati alla nostra attenzione, mi permetto richiamare alla memoria dei colleghi quanto si legge in ordine ai criteri seguiti nella nota preliminare alla tabella prima relativa allo stato di previsione dell'entrata. « Sta di fatto che dall'impostazione delle previsioni basate su elementi noti alla data di presentazione del bilancio (si seguiva cioè un criterio sostanzialmente empirico che aveva il suo fondamento nella conoscenza dei dati connessi all'andamento dell'accertamento dei proventi tributari) da alcuni anni a questa parte, pur tenendo sempre presenti i criteri empirici di cui si è fatto cenno, è apparso opportuno riferire le previsioni stesse ai risultati degli studi sull'evoluzione e sulle prospettive dei fenomeni congiunturali effettuate da istituti specializzati nazionali e da organismi internazionali ».

« La previsione delle entrate tributarie, come poste in evidenza nella nota preliminare al quadro generale riassuntivo, viene pertanto ora valutata in riferimento ad una proiezione macroeconomica che trova il suo fondamento nell'attento esame della situazione generale economica del paese e più particolarmente nella dinamica del reddito nazionale, individuabile nelle sue componenti in volume ed implicite al fine di pervenire all'indicazione del tasso globale in valore ». Io allora mi domando: è serio offrire al Parlamento ragionamenti così generici, espressi in forma così involuta da ricordarci uno dei più noti *sketch* di Petrolini? Vorrei anche rilevare che i Ministri farebbero bene a parlare poco. Infatti il ministro Colombo che è persona stimabile ed in genere non aduso a dire cose a vanvera, parlando il mese passato all'inaugurazione di un corso di studi sul petrolio organizzato dall'ENI, ha fatto queste affermazioni riportate dalla stampa: « Quasi tutti i nuovi tributi entrati in vigore con la riforma tributaria hanno dato un gettito insoddisfacente. E ciò sia perchè le previsioni iniziali scontavano un'organizzazione periferica che invece non si è realizzata, sia soprattutto per l'entità delle evasioni e delle frodi che si sono registrate. Il fenomeno delle evasioni provoca dannosi riflessi e negative distorsioni anche sul piano concorrenziale poichè l'evasore gode di

indubbi vantaggi rispetto all'operatore che abbia osservato gli obblighi tributari ».

A questo punto vorrei ricordare che fummo profeti allorchè, in occasione della discussione sull'IVA, suggerimmo all'allora ministro Valsecchi di procedere prima di tutto ad apprestare la « strumentazione umana » — questo fu il termine da me usato in quella circostanza — della riforma e poi alla formulazione della legge.

Dal tema dell'evasione che, come ha detto testualmente il ministro Colombo, « non consente il raggiungimento dei limiti previsionali dell'entrata tributaria », il Ministro è passato poi a considerazioni di più ampio respiro. « Se manca un sufficiente volume di entrate è evidente che per far fronte alle sempre crescenti esigenze di spesa lo Stato deve fare massiccio riferimento al mercato finanziario, riducendo le disponibilità per investimenti ».

È così consolidata la sfiducia dell'opinione pubblica nei dati previsionali che un grande quotidiano proprio qualche giorno fa, nell'annunciare che le entrate tributarie dei primi otto mesi hanno registrato, nonostante il rilevante « buco » dovuto all'IVA (meno 644 miliardi), un aumento del 16 per cento, poteva affermare: « Non è peraltro il caso di attribuire particolare significato al fatto che nonostante questa cospicua espansione le entrate risultino ancora inferiori alle previsioni. Questo divario è infatti dovuto, come ormai è noto, all'eccessiva larghezza con la quale vengono determinate le ipotesi di entrata nel bilancio statale ».

Ecco perchè non dobbiamo meravigliarci se, benchè sia noto che per cause deprecabili ma prevedibili l'introito IVA sia in diminuzione, l'esposizione in bilancio della relativa voce figuri in aumento rispetto al 1973.

Ad ogni modo sia ben chiaro che nei primi otto mesi del corrente anno la differenza fra dati accertati e previsioni è di meno 3,1 per cento.

Sempre nella nota preliminare al bilancio di previsione dello Stato per il 1974, a pagina 4, si legge fra l'altro: « Alla stregua di tali elementi il Ministero del bilancio e della programmazione economica ha valutato che... il disavanzo di cassa del settore pubblico (Tesoro, debito pubblico, Aziende autonome) non deve superare i 7.400 miliardi ». E più avanti: « Il disavanzo di cassa di 7.400 miliardi di lire è stato stimato correlativo a un *deficit* di competenza del bilancio dello Stato dell'ordine di 8.600 miliardi ».

Il ministro del bilancio, onorevole Giolitti, ha dichiarato che questo è un limite invalicabile. Ma io domando: com'è possibile dire che un disavanzo di 8.600 miliardi sia un limite consentibile? Non esiste un bilancio che possa sollevare un disavanzo pari alla metà delle entrate e a più di un terzo delle spese! Non sono certo un patito — l'ho detto anche lo scorso anno in analoga circostanza — della parità del bilancio. Il disavanzo può essere conseguente alle più svariate situazioni, a necessità che vanno per forza affrontate, a spese produttive che a loro volta favoriranno, anche in forma indiretta, fattori di compenso. Ma qui siamo di fronte a un *deficit* permanente, da porre poi in relazione — e questo è grave — con i residui passivi. Se è possibile prevedere in bilancio un *deficit* così elevato, ciò avviene perchè è previsto che in definitiva lo Stato non pagherà; se pagasse sarebbe la bancarotta. Ecco allora la valvola di sicurezza rappresentata dai residui passivi.

Vorrei soffermarmi per un attimo su quanto senza dubbio gli onorevoli colleghi avranno letto nell'allegato *A* relativamente ai conti dei residui passivi al 31 dicembre 1972. Il loro importo, in questo ultimo periodo di tempo, è aumentato da 10.700 miliardi (fine 1972) a circa 13.000 miliardi. Agenzie specializzate e qualificate ci ragguagliano in merito riportando come un evento positivo l'avvenuta diminuzione di detti residui pochi mesi prima rilevati in complessivi 14.038 miliardi. Penso che la diminuzione sia dovuta più che altro ad un fatto tecnico. L'inizio dell'esercizio 1973 è avvenuto in regime provvisorio, quando cioè la spesa poteva essere effettuata solo per un dodicesimo al mese. Finito l'esercizio provvisorio, si sono realizzati i pagamenti arretrati ed ecco perchè i residui passivi sono diminuiti nella loro entità. Ma la situazione è effettivamente impressionante: 13.000 miliardi al 30 giugno 1973, che indubbiamente aumenteranno. Dobbiamo infatti considerare che alla fine del

1965 essi ammontavano a 3.771 miliardi; al dicembre 1971 a 8.692 miliardi, dopo dodici mesi sono saliti a 10. 702 miliardi ed ora figurano, come detto, per circa 13.000 miliardi, con un sempre minore rapporto con i residui attivi: 44,9 per cento nel 1965, 26 nel 1971, 15 nel 1972, e vedremo quale sarà il rapporto alla fine di quest'anno.

Logicamente, un bilancio preventivo che presenta residui passivi di queste proporzioni è uno strumento che non è in grado di affrontare le spese preventivate. E poichè le spese correnti, gli stipendi si devono pur pagare, avviene che saltano per aria le spese produttive, gli investimenti: proprio quelle spese cioè che, semmai, giustificherebbero un disavanzo di competenza portando un incremento alla produttività tale da consentire redditi in grado di compensare il *deficit* iniziale.

Rilevo ancora tra le variazioni in aumento della spesa per obblighi inderogabili uno stanziamento in più di 24 miliardi per effetto della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali dello Stato e, in conseguenza del noto e discusso decreto sull'esodo dell'alta dirigenza, uno stanziamento in più di 31 miliardi per imborso all'ENPAS dei maggiori oneri incontrati nella liquidazione delle indennità di buona uscita e di previdenza (in conseguenza del predetto esodo oltrechè dei benefici apportati agli ex combattenti e alle altre categorie). A conti fatti, sembrano affermarsi le ragioni di coloro che paventavano le conseguenze dell'esodo che ha costituito senza dubbio una grossa tentazione per molti funzionari, non pochi tra essi di età compresa tra i 40 e i 50 anni, a chiedere l'anticipato pensionamento, sottraendo alla pubblica amministrazione energie ancor giovani e spesso elevate competenze, depauperando in tal modo e in un momento così delicato i quadri dirigenziali.

Per gli ex combattenti tale esodo anticipato era giusto poichè essi, nella media, avevano raggiunto o quasi l'età pensionabile. Dal punto di vista funzionale, il provvedimento dell'esodo non ha sortito a tutt'oggi positivi risultati; però dal punto di vista delle possibilità offerte dalla legge il provvedimento è suscettibile di proficue prospettive.

Mi vogliano scusare gli onorevoli colleghi se le relative considerevoli poste di bilancio, che anzi sembrano essere insufficienti dato che l'ENPAS si troverebbe, almeno a detta dei giornali di questi giorni, in difficoltà a corrispondere le liquidazioni, mi danno l'occasione di ribadire punti di vista da me espressi in altre circostanze. D'altra parte non credo che sia tempo perso perchè l'efficienza della pubblica amministrazione è elemento essenziale ai fini del progresso della nostra vita collettiva. Affrontiamo una maggiore spesa (che fra l'altro ha incontrato non pochi contrasti, forse non tanto per la spesa in sè quanto per la dubitata efficenza della legge) con l'intento di risolvere i gravi problemi che attanagliano la pubblica amministrazione in una morsa che sembra non consentire scappatoie. Ripeto che la legge offre effettive possibilità positive, purchè vi sia una concreta volontà politica di affidare poteri decisori e specifiche responsabilità ai funzionari direttivi, anche a costo di affrontare il pericolo, senza dubbio insito nel sistema, che si incorra in difformi comportamenti.

Dobbiamo però pensare che un'amministrazione moderna non può lasciare insoluti per anni i rapporti con i cittadini, e, allo stato delle cose, non è possibile fare diversamente perchè tutto è accentrato. Diamo piene responsabilità ai funzionari! È possibile che un funzionario arrivato al grado di capo divisione o di primo dirigente, secondo l'attuale qualifica, non sia in grado di adottare entro determinati limiti provvedimenti decisionali? A dire il vero, la Presidenza del Consiglio dei ministri, con sua circolare in data 28 settembre 1973, ha emanato istruzioni particolari al riguardo. Ma in tali istruzioni, conseguenti al decreto presidenziale n. 748, sono insiti gravi pericoli che potrebbero annullare lo sforzo di responsabilizzare i pubblici funzionari finora educati, salvo rare e lodevoli eccezioni, alla scuola delle irresponsabilità. Tale pericolo consiste nell'aver dato eccessivo rilievo alla facoltà di avocazione e di revoca da parte del Ministro, e l'aver disposto che gli atti siano inviati, non appena emessi, ai Gabinetti per il necessario coordinamento.

Per quanto concerne quest'aspetto è da rilevare che devono essere i direttori generali a provvedere a dare l'indirizzo e ad assicurare l'indispensabile uniformità, dovendosi riservare ai Gabinetti solo gli atti degli uffici generali e quelli che i direttori generali riterranno di sottoporre all'attenzione dei Ministri. Per quanto riguarda il primo aspetto, che è il più serio, non si dovrà mai verificare l'ipotesi di un accavallamento di punti di vista tra funzionari dotati di queste primarie potestà e la volontà del ministro: la avocazione dovrà essere contenuta in massimo grado e la revoca sarà da riservarsi solo ai casi di effettive irregolarità o di discrasie da chiare direttive di massima. Guai se al funzionario non ancora educato a decidere in proprio offrissimo la scappatoia di sfuggire all'iniziativa e alla responsabilità! Sarebbe egli stesso che potrebbe trovare conveniente far affluire sui tavoli dei superiori uffici ogni genere di affari. Allora sì che la spesa di cui stiamo discutendo sarebbe stata, oltrechè inutile, dannosa! L'ampia parte che la spesa per il personale occupa nel bilancio dello Stato mi offre l'opportuna circostanza per far presente l'inderogabile necessità di por mano con la dovuta urgenza al completamento, o per delega, o per legislazione diretta, della riforma dei Ministeri ed alla definitiva sistemazione della Presidenza del Consiglio dei ministri. La relativa discussione iniziò qui al Senato nella primavera scorsa e venne sospesa per ragioni di opposizione al Gogerno allora in carica. Tali ragioni oggi dovrebbero essere superate.

In modo specifico poi vorrei rivolgermi al Ministro del tesoro, purtroppo oggi assente, perchè potenzi la Direzione generale del Tesoro in modo da riportarla al suo antico lustro allorchè era essa che forniva i vertici della nostra banca di emissione e non veniva di certo qualificata, con evidente intento canzonatorio, la succursale di via XX Settembre della Banca d'Italia. Il Ministro del tesoro dispone del personale idoneo: occorre porlo in grado di essere non solo il gestore del Tesoro, ma lo strumento di continua, consueta ed efficiente consultazione del Ministro. Occorre avere la volontà politica di farlo.

Non mancherò di riguardo ad alcuno se, con l'occasione, ricordo che nell'assemblea del Fondo monetario internazionale svoltasi a Nairobi nel settembre scorso solo il Governatore della Banca d'Italia era a rappresentare l'Italia e non anche il Ministro, quasi a simbolo della superfluità della presenza del Tesoro. Se il Ministro era impedito, erano disponibili ben quattro sottosegretari bravi e valenti!

Al fine proposto vorrei suggerire al Ministro del tesoro di snellire la Direzione generale del Tesoro, sgravandola da alcune competenze aggiunte quali quelle relative alla corresponsione delle indennità spettanti a cittadini italiani in attuazione delle clausole del trattato di pace o dovute per l'espulsione di connazionali da territori già sottoposti a sovranità italiana, aggregandole opportunamente alla Direzione generale dei danni di guerra, cui potrebbe anche far capo l'attuale Commissariato per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra, sì da vedere riunite in un unico generale ufficio tutte le materie analoghe. Inoltre vorrei far notare che fin troppo abbiamo tardato l'approvazione, avvenuta solo giovedì scorso, del progetto di legge concernente la concessione dell'assegno perequativo al personale civile dello Stato onde equilibrare il *gap* creatosi tra dirigenza ed il restante personale. Ad ogni modo, meglio tardi che mai, essendosi anche eliminato, in tal modo, il pericolo che, nell'ambito della pubblica amministrazione, venisse stimolato un classismo di comodo che non ha alcuna ragione di essere.

Comunque, chiara definizione delle funzioni dirigenziali, ristrutturazione dei ministeri, riequilibrio del trattamento economico al personale non sono fattori sufficienti ad esaurire il capitolo della pubblica amministrazione in relazione alle ingenti spese al nostro esame. Di che cosa ci lamentiamo, oltre che di un presunto torpore della pubblica amministrazione e della intervenuta disaffezione del pubblico dipendente? Della lentezza derivante dalle leggi, tanto che il potere politico talvolta impegna molte delle sue energie e della sua autorità e direi anche del suo prestigio per aggirare la contabilità generale dello Stato.

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

(*Segue* B A C C H I) . Ma la contabilità generale dello Stato non è cosa che si può cambiare? Dobbiamo adeguare la legislazione sulla base anche della fiducia nella pubblica amministrazione. Dalla responsabilità e dalla fiducia nasce anche il senso di speditezza e di lealtà. Bisogna eliminare la lentezza delle procedure burocratiche e dipende da noi cambiarle, dipende dalla volontà politica del Governo avanzare adeguate proposte. A meno che non vi sia interesse ad aumentare l'inefficienza della pubblica amministrazione!

Un altro punto sul quale vorrei intrattenermi riguarda il trasferimento alla finanza locale di 1.208 miliardi. Merita che si legga il punto 13 a pagina 12 della nota preliminare al quadro generale riassuntivo: « Non è solo la condizione del bilancio dello Stato e quella delle sua aziende autonome che desta gravi preoccupazioni. Un'altra grave incognita è costituita dalle spese crescenti — e si tratta pur sempre di spese correnti — degli enti locali, degli enti previdenziali e degli enti pubblici in genere. Mentre il bilancio provvisorio dello Stato ha registrato un'opera pur faticosa di previsione per rimanere nei limiti del disavanzo di cassa compatibili con le necessità di sostegno dell'attività produttiva, non siamo affatto certi che quest'opera di revisione avvenga in tutti gli altri enti che si alimentano di spesa pubblica. Occorre impedire che il volume di credito disponibile per l'attività produttiva si riduca ulteriormente per effetto di un più ampio indebitamento, derivante dal disavanzo di questi enti, non compresi nel citato fabbisogno di 7.400 miliardi ».

Ciò nonostante vi è chi — lo dico solo per inciso — preme perchè abbia seguito il disegno di legge n. 108, di carattere conciliare data la rosa dei presentatori, relativo alla gestione diretta dei servizi pubblici da parte degli enti locali, disegno di legge che non esito a definire dissennato. A questo punto non v'è dubbio che ha ragione chi da tempo va sostenendo che bisogna creare un coordinamento della finanza tra tutti questi enti, e ciò in aderenza al dettato della Costituzione; l'articolo 119 — ce lo dimentichiamo spesso — prevede appunto che le regioni hanno autonomia finanziaria e che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni; ciò tanto più ora che è stato completato l'ordinamento regionale. Certo, tutti i rodaggi sono difficili e ritengo che l'istituto della regione, al di fuori di ogni passata polemica, sia un'articolazione della vita dello Stato di cui occorre tener conto, sempre che essa agisca nel più ampio quadro dell'interesse dello Stato, secondo lo spirito e la lettera della Costituzione.

Le regioni quindi, pur nei loro primari poteri, debbono coordinare la loro finanza con quella statale, dalla quale traggono i mezzi necessari. Ed altrettanto dicasi, pur nella loro autarchia, dei comuni e degli altri enti pubblici.

Ebbi già occasione di dire che quando un bilancio è concepito solo come uno strumento di trasferimento di fondi non abbiamo un vero bilancio. Quando lo Stato incassa somme e le eroga senza poter esercitare una effettiva preventiva azione di coordinamento, esso viene meno ai suoi compiti essenziali. Dobbiamo perciò dare assolutamente attuazione all'articolo 119: questo è uno dei compiti che a mio avviso il Parlamento deve assolvere. Ed anche per questo è necessario che venga alla luce la legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, pur non potendosi sottacere il fatto che da quando l'Italia esiste come nazione unita le proposte di legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri sono sempre naufragate, anche durante il fascismo in cui vigeva, come è noto, un sistema accentrato. Ma oggi è tanto più necessario provvedervi non solo per l'indispensabile coordinamento dei problemi economici

(per cui da qualche parte si prospetta addirittura la costituzione di un superministero economico, che io avverserei, da affidare per giunta ad estranei della pubblica amministrazione) ma anche e soprattuto per dare un adeguato assetto al rapporto tra Stato e regione. Tale rapporto per essere corretto deve avvenire solo attraverso una armonizzazione istituzionale e non attraverso mediazioni che trasformano lo Stato, screditandolo, in un tiranneggiato sensale, quale è apparso essere negli incontri di questi giorni tra Governo e regioni conclusisi con l'impegno del Governo a sottoporre all'esame del Parlamento cospicue variazioni di bilancio. Le modalità seguite hanno autorizzato i grandi giornali a qualificare l'accaduto come controllo delle regioni sul bilancio statale e un presidente di regione ad affermare — ripeto testualmente — che le regioni hanno avuto la forza di far modificare il bilancio: vittoria quindi contro quel nemico che è lo Stato.

Possiamo onestamente pensare che un rapporto cosi impostato sia foriero di un avvenire utile per la nazione?

Concluse queste osservazioni e sempre ai fini della credibilità del bilancio, non possono sfuggire all'attenzione del Parlamento i provvedimenti per la soppressione o riduzione di determinate voci, come è indicato nella parte *B* dell'allegato *D*. Al riguardo vorrei far rilevare un particolare: questo Governo che si propone l'attuazione delle riforme (sia pure compatibilmente con le esigenze del bilancio, con le presenti difficoltà dell'attuale seria situazione economica derivante tanto da fattori italiani quanto da fattori internazionali) purtroppo sta seguendo invece una linea di condotta «antiriforme ». Infatti le riduzioni degli stanziamenti sono andate ad abbattersi proprio sulle spese, ad esempio, relative alla riforma della scuola secondaria e superiore (da 30 a 10 miliardi); sono stati ridotti gli stanziamenti relativi ai programmi per la ricerca scientifica, l'edilizia scolastica e le università.

E ben sappiamo che, a prescindere da ogni riflesso ideologico e politico, il problema universitario è in gran parte problema edilizio e strumentale, cioè pratico e concreto. Ebbene, anche gli stanziamenti per questo capitolo del bilancio sono stati ridotti da 170 a 80 miliardi. Lo stesso dicasi per i centri scolastici residenziali, così importanti specialmente nelle zone dove la quasi totalità delle madri lavora ed è costretta ad abbandonare i figli a parenti o addirittura ad estranei con conseguenze facilmente immaginabili: anche in questo caso si rileva una decurtazione da 1.668 milioni a 300 milioni.

Ed ancora, i fondi per i provvedimenti urgenti per l'università sono stati portati da 65 a 60 miliardi; si tratta, è vero, di una non rilevante differenza, cinque miliardi, ma è indicativa.

Infine è stata apportata una decurtazione anche al capitolo relativo alla riforma sanitaria, la cui urgenza è stata invece evidenziata nel corso della recente epidemia di colera: gli stanziamenti relativi infatti da 185 miliardi sono stati ridotti a 70. Così pure gli stanziamenti per la prevenzione nei riguardi dei tossicomani, con tutte le conseguenze di ordine sanitario ed educativo ad essa connessi, sono stati portati da 4 miliardi e mezzo ad un miliardo.

Questo Governo quindi — sarà una fatalità — è venuto a trovarsi nella poco lieta situazione di contraddire se stesso perchè, nato alla luce delle riforme, si è trovato costretto ad adoperare la scure proprio sulla parte finanziaria concernente gli stanziamenti relativi alle riforme stesse.

Altro fatto che colpisce riguarda una voce che non è di grande entità finanziaria, ma rilevante quale tendenza: quella concernente le spese necessarie per realizzare l'inquadramento del personale delle ferrovie dello Stato dei dipendenti dalle ditte appaltatrici dei servizi degli accumulatori. Si tratta — ripeto — di una voce che non ha rilevante importanza finanziaria, tuttavia ritengo che una azienda pubblica delle dimensioni di quella delle Ferrovie dello Stato, che è costretta ad avvalersi di tante specialità e a rifrangere la sua attività in tante branche secondarie e sussidiarie, debba assolutamente frenare la tendenza ad assumere nei propri ruoli il personale delle aziende private. A questo proposito, desidero richiamare l'attenzione sulla situazione che si è verificata e tuttora sta ve-

rificandosi nel Lazio in seno alle aziende dei trasporti privati quando il personale è entrato in agitazione per veder realizzare le richieste a tutti note (inquadramento come impiegati di ente pubblico, stabilità del posto, pensione, lavoro tranquillo, possibilità di darsi malati senza timori di sanzioni e così via); ora tale azione avrà anche un fondamento di carattere sindacale, ma lo Stato deve avere la capacità di reagire a spinte sindacali del genere perchè altrimenti si lascia travolgere. Di questo passo si arriverà ad assumere nei ruoli tutti, anche i dipendenti delle imprese di pulizia che operano nello stesso settore.

Con ciò non voglio entrare nei particolari della questione: ho soltanto voluto prendere lo spunto da questo fatto per richiamare la vostra attenzione, onorevoli colleghi, su una grave tendenza che purtroppo si riscontra non solo nelle Ferrovie dello Stato ma in molti altri enti. Non è certo in questo modo che sarà possibile contenere il *deficit* di bilancio ed avviare la pubblica amministrazione sulla via di una effettiva ed essenziale efficienza.

Un altro abbattimento — ma in questo caso opportuno, a mio avviso — è stato operato nei confronti della spesa per il ricorso al mercato finanziario che è stata portata da 1.838 a 1.203 miliardi. Speriamo che si continui così. Infatti, le cose che maggiormente mi colpirono al mio ingresso in Parlamento furono il permanente aggiramento dell'articolo 81 della Costituzione ed il fatto che il ricorso al credito era determinato non da esigenze urgenti ed inderogabili, quale fu ad esempio quella della rivalutazione delle pensioni, di fronte alle quali prese il sopravvento una doverosa valutazione umana, ma per aumentare i fondi di dotazione a vantaggio di alcuni enti pubblici la cui gestione evidentemente non è ispirata a criteri di economicità. Tali aumenti, infatti, a chi sono stati concessi? All'EGAM, EFIM, all'EAGAT, ente questo che è riuscito a rendere deficitarie le aziende di Montecatini e di Salsomaggiore un tempo fiorentissime. Ma quello che trovo veramente scandaloso è che si faccia ricorso al credito per aumentare o creare fondi di dotazione a vantaggio di enti quali l'ENI, l'Enel, l'IRI, colossi che figurano tra le più grandi aziende del mondo ma che purtuttavia pretendono di pompare denaro dallo Stato il quale non ne ha e deve quindi indebitare il suo bilanco per le generazioni venture.

Tutto questo si ricollega al discorso dei residui passivi e dimostra come, se si affrontasse con maggiore serietà il problema, sarebbe possibile contenere notevolmente l'attuale pauroso *deficit* di bilancio. È una questione di volontà politica di non cedere alle pressioni dell'imprenditore pubblico che si è rivelato senza dubbio più tirannico e più condizionante di quello privato. E sono spiacente di non poter condividere quanto prospettava, sia pure in forma dubitativa, il collega Carollo, ancora assente, nella sua relazione, che comunque confermo veramente pregevole, in ordine ai criteri di gestione delle partecipazioni statali.

È pertinente, a questo punto, ricordare quanto sul risparmio si legge a pagina 11: « Dalle risultanze della previsione 1974 appare evidente, tra l'altro, un ulteriore deterioramento del risparmio pubblico in conseguenza del forte aumento delle spese correnti sulle quali incidono in maniera massiccia gli oneri per la piattaforma rivendicativa di pubblici dipendenti e per trasferimenti agli enti pubblici, in primo luogo, e a quelli territoriali. La sua funzione propulsiva e di aiuto agli sviluppo economici e sociali diventa sempre più evanescente ». Fin qui la nota introduttiva.

Tutto questo conferma la necessità di non concedere ulteriori fondi ad enti che non dovrebbero averne bisogno. Il fatto che ne siano privi è indice di cattiva gestione: e la considerazione più triste è che si tratta di centinaia di miliardi che avrebbero potuto essere utilizzati per la realizzazione, ad esempio, di ospedali di cui tanto è palese la necessità.

Purtroppo non solo tutti noi paghiamo le conseguenze di cattive gestioni, ma il sistema dei sussidi (di sussidi infatti si tratta, anche se in grande stile) è un sistema deplorevole perchè lo Stato deve avere sì una funzione di stimolo, una funzione di incentivazione di direzione, ma come tramite e solo raramente come diretto erogatore. Risponda

l'ente, risponda l'imprenditore, sia pubblico che privato, che va, sì, sostenuto ed opportunamente indirizzato con normative e con altri mezzi, ma non attraverso l'erogazione diretta da parte dello Stato, arrecando questo sistema implicazioni tali da coinvolgere tutto il suo apparato mettendolo in crisi. In definitiva, ripeto, chi paga è tutta la collettività e quando si va oltre certi limiti la collettività rischia di crollare, di avere un collasso.

Ma non può non rilevarsi che tutto ciò è frutto non solo di errori di uomini e di formule politiche ma del sistema.

Ma qual è il sistema in atto? Non è un sistema liberistico e non è un sistema socialista: è un sistema misto — si dice — un sistema neocapitalistico, ci ha detto qualche sera fa il collega Branca (l'abbiamo ascoltato sino in fondo e oggi la sua presenza sarebbe stata gradita). In realtà, è un sistema confuso che, nella sua debolezza, subisce la spinta continua, incessante, oculata ed accorta del marxismo, comunque simulato, verso un tipo di economia socialista.

Il tutto avviene alla luce della più schietta strategia comunista, quale si può apprendere dall'abbondante produzione bibliografica esposta nelle vetrine di via delle Botteghe Oscure a disposizione di chiunque. Del resto, basta non rifuggire dal ricordo di quello che Marx ed Engels affermavano nel « Manifesto », e cioè che il proletariato (oggi si deve leggere partito comunista e sindacati) si servirà della sua forza per accentrare tutti gli strumenti di produzione nelle mani dello Stato, vale a dire del proletariato stesso organizzato come classe dominante (leggasi sempre partito comunista e sindacati), facendo rilevare che, ovviamente, sulle prime il tutto non potrà accadere se non per via di interventi dispotici nel diritto di proprietà e nei rapporti borghesi di produzione, interventi che saranno diversi a seconda dei vari paesi.

Tale diversità nell'unità del fine i comunisti italiani l'hanno ben individuata! Ed al loro oculato agire, per logica conseguenza, fa riscontro la debolezza mascherata di astuzia di quanti, dicendo di rifuggire dal comunismo, vanno stringendo attorno a se stessi un nodo scorsoio difficilmente scioglibile. Aveva ben ragione Lenin quando, avendo affermato nel corso di un dibattito che dando corda alla borghesia questa si sarebbe impiccata da sola, a chi gli chiedeva chi avrebbe fornito la corda alla borghesia rispondeva in modo tacitiano: la borghesia!

La mia parte politica propone un diverso modo di concepire la convivenza civile e lo svolgersi dei rapporti sociali ed economici, che ritiene debbano fondarsi sulla collaborazione tra le categorie, sulla giusta valutazione dell'interesse generale, sulla partecipazione delle categorie al processo produttivo nel rispetto e nello stimolo dell'iniziativa individuale concepita come fatto sociale e non come realtà individualistica; che debba fondarsi, in sostanza, su un sistema che non contraddica alla esigenza del pluralismo politico e della realtà europea, ma che faccia coincidere il bene individuale con il bene della collettività, anche eticamente inteso; un sistema che noi definiamo — anche se il termine a molti non piace — corporativo, nel senso acquisito dalle dottrine sociali e non secondo il significato distorto imposto dalla guerra delle parole così bene condotta dai comunisti.

Noi siamo sempre disponibili per una integrazione piena ed incondizionata con tutti coloro che postulino princìpi quali quelli da me dianzi indicati. Capisco — mi riferisco a quello che ha riportato la stampa qualche giorno fa — che ciò generi « disgusto » in qualche personaggio politico destinato alla corda leniniana; dispiace che non sia presente per dirgli che l'espressione non gli fa onore e che il suo disgusto comunque è ampiamente superato, nei suoi confronti, dal nostro disgusto per ragioni di varia indole.

Per tornare alle nostre notazioni, debbo rilevare un'altra anomalia, per la quale sono state portate giustificazioni che peraltro non soddisfano e che non sminuiscono la gravità del fatto. Si dà grande importanza alla ricerca scientifica, che generalmente viene considerata alla base del progresso e dello sviluppo economico di un paese; ebbene, per tale voce sono stati stanziati — è un dato che mi ha veramente colpito — 57 miliardi contro i 1.017 previsti per la scuola materna ed elementare: e questo in una civiltà mo-

derna, in un paese — come l'Italia — a base tecnologica (e la tecnologia trova la sua ragion d'essere nella ricerca scientifica) costituisce una discrasia troppo evidente, meritevole di essere sottolineata.

Lo stesso dicasi per lo stanziamento previsto per la salvaguardia del patrimonio artistico, culturale ed archeologico: 44 miliardi! Ne abbiamo erogati molti di più a quegli enti ai quali abbiamo in precedenza accennato e che con una migliore amministrazione sarebbero potuti andare avanti — ripeto — con le proprie forze.

Un'altra voce che si inquadra nel deplorevole sistema del ricorso al credito è quella relativa alle azioni di intervento nel campo sociale, per le quali è previsto uno stanziamento di 1.887 miliardi, di cui 140 per interessi. Mi rendo perfettamente conto della necessità, di fronte a una spesa fondamentale improvvisa, sopravveniente, che risponda ad esigenze concrete, di ricorrere al credito; ma in questo caso la situazione è diversa. Indebitiamo lo Stato in maniera impressionante e non certo nei limiti delle compatibilità del bilancio; in sostanza, con il ricorso al credito, paghiamo per interessi 1.310 miliardi (pagina 10, tabella seconda), vale a dire il 5 per cento dell'ammontare complessivo delle spese correnti e in conto capitale, creando con ciò una sorta di anatocismo alla rovescia, senza contare il rimborso dei prestiti che viene a maturare nel corso dell'anno per 962 miliardi.

Un'altra voce che mi ha colpito e su cui vorrei richiamare l'attenzione del Senato benchè di non grande entità — si tratta di 2.600 milioni — è costituita dagli interessi di mora che il Ministero delle finanze deve sborsare per indebite riscossioni. L'unica nota consolante proviene dal positivo bilancio dei monopoli di Stato che si chiude con un avanzo di gestione di quasi 2 miliardi. Io richiamo l'attenzione del Governo sulla legge che deve essere predisposta per il riordinamento del sistema di vendita del sale che il Senato prima e la Camera poi dopo una ampia discussione avvenuta in Aula nel marzo scorso hanno smonopolizzato stabilendo però contemporaneamente che debba stabilirsi una nuova struttura a far data dal 1° gennaio 1974. Ma nessun disegno di legge ci risulta sia stato presentato nè alla Camera nè al Senato! Non facendo ciò, metteremo in crisi i punti di vendita che si accontentano di quel piccolo e talvolta inesistente margine per la vendita del sale che si accompagna alla vendita di altri generi di monopolio. Attenzione che questo Governo non passi alla storia come quello che, oltre ad aver visto la propria strada attraversata da tragici avvenimenti, quali il colera, ha determinato la crisi del sale!

Concludo rapidamente esprimendo il mio avviso che per le ragioni suesposte e cioè sia per la non fondata esposizione delle entrate, sia per la poca chiarezza delle poste di spesa, sia per la contraddittorietà del Governo con gli impegni di sviluppo e di riforma alla luce dei quali è nato, sia per la scarsa volontà politica rilevata ai fini del migliore assetto delle strutture dello Stato, sia per le intime contraddizioni che si rilevano dagli stessi documenti presentatici ed evidenti nella stessa compagine governativa, il bilancio di previsione per il 1974 non sia credibile e pertanto non sia meritevole del nostro assenso. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Minnocci. Ne ha facoltà.

M I N N O C C I . Signor Pesidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la discussione del bilancio dello Stato per il 1974, ponendosi in un momento particolarmente delicato della vita economica e sociale del paese, rappresenta l'occasione non solo per una verifica politica delle scelte fino ad ora compiute dal Governo e dalla maggioranza che lo sostiene, ma anche e soprattutto per un approfondimento delle linee direttrici che bisogna seguire nell'immediato futuro per farlo progredire in un regime di stabilità economica e sociale, quale causa ed effetto insieme della crescita democratica della collettività nazionale.

Il nuovo Governo di centro-sinistra — nuovo per il modo di affrontare i problemi, ma non per le sue scelte di fondo che rimangono sempre quelle tese a immettere nello Stato

le masse popolari quali protagoniste della sua democratizzazione — si è trovato di fronte ad un ostacolo gravissimo, quello dell'inflazione il cui imbrigliamento avrebbe condizionato tutta la sua futura azione di politica economica. Da questa consapevolezza sono scaturiti provvedimenti per il blocco dei prezzi e quelli di politica monetaria creditizia e valutaria i quali, pur se qualche volta sono apparsi contraddittori, hanno allo stato attuale raggiunto il loro scopo, cioè di decelerare il ritmo del processo inflazionistico e di arginare il deterioramento esterno della nostra moneta, senza frenare la ripresa produttiva, che già si andava manifestando e che in questi ultimi mesi si è fatta più consistente.

E così la « fase uno », quella di emergenza, a tre mesi e mezzo dal suo inizio, anche se non definitivamente conclusa, si può con ragionevole fondatezza ritenere non presenti più quei caratteri di drammaticità con la quale si era manifestata. L'azione del Governo quindi si è dimostrata incisiva coinvolgendo nelle sue scelte tutte le forze sociali del paese, le quali hanno risposto con estremo senso di responsabilità agli inviti rivolti loro a più riprese dai Ministri finanziari. Per prime le forze sindacali in una dialettica costruttiva con l'Esecutivo hanno dato il loro sostegno all'azione antinflazionistica mentre le categorie produttive, assecondando il blocco dei prezzi e sopportandone il maggiore peso, hanno dimostrato che non è nei loro programmi cavalcare la tigre dell'inflazione. La stessa opposizione comunista si è svolta su di un piano di estrema concretezza, anche perchè lo sforzo di unità fra i partiti e nei partiti di centro-sinistra, ha costretto queste forze popolari a misurarsi con i problemi reali del paese.

Ma se il Governo ha retto bene i primi gravi ostacoli che ha trovato sul suo cammino, questo non basta a far ritenere superata la crisi. In effetti le tensioni inflazionistiche minacciano tuttora la nostra moneta, il *deficit* pubblico resta grave, l'arretratezza economica e sociale del Mezzogiorno — su cui concentrerò il seguito del mio intervento — è più che mai preoccupante. La nuova azione politica economica, quindi, dovrà essere necessariamente più impegnativa.

La difficoltà fondamentale del passaggio alla seconda fase consiste nel conciliare l'azione antiinflazionistica, che non può certo fondarsi sulla protrazione del blocco dei prezzi, con la necessità di fermare le tensioni e le tentazioni deflattive che sono attualmente latenti. È necessario innanzitutto che la maggioranza ed il Governo che è sua espressione, tengano presenti le implicazioni politiche delle misure economiche che dovranno prendere; ed è in questo contesto che assume estrema importanza la politica di gestione del bilancio. Un rilancio qualificato e rigorosamente selettivo della spesa pubblica per investimenti non può, infatti, essere adottato se non avviando un metodo nuovo che, al di là del bilancio di competenza, fissi, in termini di cassa, obiettivi prioritari e realistici da attuare gradualmente subordinando ad essi la politica complessiva della spesa e dell'entrata. Solo così si potrà delineare un disegno di politica economica che sia veramente adeguato alla complessità della situazione; disegno che dovrà avere nella programmazione dello sviluppo l'indicatore della strategia governativa. Tale programmazione, il cui rilancio si pone con sempre maggiore urgenza, dovrà individuare i problemi essenziali che si pongono alla società italiana e gli strumenti, altrettanto essenziali, con cui il Governo si propone di affrontarli, giacchè ormai si va facendo sempre più strada tra le forze politiche e sociali la convinzione che l'economia italiana non potrà risollevarsi stabilmente grazie al solo funzionamento di meccanismi automatici di mercato, ma che occorre un preciso intervento pubblico, ossia una terapia d'urto volta ad affrontare i più urgenti problemi congiunturali e strutturali.

Infatti i meccanismi di mercato, pur se hanno in questo periodo consentito che la macchina produttiva si rimettesse in moto, rischiano di aggravare il divario tra consumi privati e consumi pubblici, tra aree sviluppate ed aree arretrate del paese. I fatti più recenti dimostrano che la produzione ha ripreso nelle regioni settentrionali, mentre nel Mezzogiorno aumentano emigrazione, disoccupazione e miseria. Al riguardo i dati sono inequivocabili: l'aumento dell'occupazione verificatosi tra il luglio 1972 e il luglio

1973 si è localizzato per il 90 per cento al Nord. Si rischia, quindi, se non si apprestano misure urgenti atte ad invertire la tendenza in atto, di trovarsi di fronte ad un nuovo processo di sviluppo più squilibrato di quello precedente, che nel medio periodo aggraverebbe i problemi già gravi che da alcuni anni pressano sulle nostre strutture socio-economiche e sulla stessa stabilità democratica del sistema politico.

La stessa ripresa però potrebbe dimostrarsi effimera considerando che — come dagli economisti più avveduti si va da tempo affermando — la domanda per consumi privati non sembra più in grado di determinare lo sviluppo poichè il deceleramento nella sua espansione non è dovuto semplicemente all'ascesa del livello dei prezzi, ma anche al fatto che per sempre più numerosi gruppi sociali ci si sta forse avvicinando, con riferimento esclusivo ai beni e servizi considerati di stretta pertinenza della sfera del consumo privato, al punto di saturazione.

Viceversa va ulteriormente crescendo la domanda di beni e servizi di consumo pubblico o sociale (edilizia popolare, sanità, istruzione, trasporti pubblici, difesa dell'ambiente), da tempo accumulatasi. Questa domanda è fondamentalmente espressa dall'operatore « famiglie », ma la sua soddisfazione deve essere promossa dall'operatore « pubblica amministrazione », che, però, ha in larga misura disatteso la sua funzione in materia. Ne deriva così una situazione quasi paradossale, cioè una dissociazione tra domanda potenziale di beni e servizi di consumo pubblico molto elevata e domanda effettivamente espressa degli stessi beni e servizi, sensibilmente inferiore alla precedente. Quindi mentre da una parte la domanda per consumi privati non sembra più in grado di costituire il volano della ripresa, dall'altra la domanda per consumi pubblici, tardando a manifestarsi sul mercato, non può sopperire alle carenze della domanda privata: a lungo andare questa situazione, se non verrà superata, non potrà che portare alla stagnazione del sistema economico ed a tensioni inflazionistiche per un processo di autoalimentazione che parte dalla domanda e si espande all'offerta.

Ecco, quindi, che la strategia delle riforme si pone come una tappa obbligata, se effettivamente si vuole che l'offerta, al pari della domanda, non si assesti ad un livello inferiore alle possibilità di sviluppo del sistema. Riforme tanto più necessarie in quanto, dando la possibilità effettiva alla domanda sociale di esplicitarsi sul mercato, costituiscono la premessa per l'adattamento dell'industria alla modificata struttura dei consumi.

Infatti l'industria, soprattutto se efficiente, non è rivolta per sua vocazione a soddisfare unicamente la domanda privata, ma è anche il mezzo più idoneo per rispondere ai bisogni della società, quando essi si manifestano. Ora non vi è dubbio che se si lascia il sistema economico alla mercè dei meccanismi automatici di mercato, quali attualmente essi sono, la domanda per consumi pubblici tarderà a manifestarsi cosicchè ci troveremo di fronte ad un circolo vizioso dal quale sarà sempre più difficile uscire. È compito, quindi, dello Stato trasformare in precisi programmi le aspirazioni, le istanze, i generici impegni politici. La cosiddetta « fase due », pertanto, dovrà essere volta principalmente a rilanciare gli investimenti pubblici in quei settori in cui la domanda per consumi sociali si manifesta con carattere di urgenza, se non di drammatictà. L'ostacolo più serio a questa strategia è dato dal *deficit* della finanza pubblica e dalla rigidità del bilancio statale, nel quale rimane poco spazio per una politica di investimenti. A parte la polemica in atto sulle effettive disponibilità esistenti in bilancio e sullo stesso metodo con cui è stata elaborata la politica delle entrate, non vi è dubbio che, stante l'elevato disavanzo pubblico, le entrate fiscali e le spese pubbliche addizionali dovrebbero grosso modo equivalersi. Ciò significa una politica fiscale più rigorosa, che elimini le sacche di evasione prima e che, attraverso l'incremento successivo dell'imposizione diretta progressiva, liberi risorse per attuare le riforme e per trasformare la struttura dei consumi nazionali.

A fronte poi di una politica fiscale più selettiva e quindi più elastica si porrà la politica di attuazione della spesa pubblica, quala spesa per investimenti e non più per trasfe-

rimenti, i quali, lasciando nella sfera privata le leve della domanda, contraddicono la funzione fondamentale del bilancio di uno Stato moderno, che è quella di qualificare e di indirizzare la domanda aggregata al raggiungimento dei suoi fini. E, d'altra parte, se non ci si pone con coraggio su questa strada non ci rimane che continuare ad azionare la leva della politica monetaria la quale, esercitando i suoi effetti su tutte le componenti della domanda globale, potrebbe da una parte arrestare l'inflazione realizzando la stabilità monetaria, ma dall'altra aggraverebbe lo stato di stagnazione e, perciò, di disoccupazione, senza avviare a soluzione il problema principale, che rimane quello di modificare la struttura della domanda globale, a favore di quella per beni e servizi di consumo pubblico di beni strumentali.

In questa nuova prospettiva la politica per il Mezzogiorno dovrebbe assumere nuovi contenuti e rappresentare non solo la riforma delle riforme, ma il terreno di verifica della volontà del paese di attuare le riforme stesse. È necessario, pertanto, un ripensamento di tutta la strategia dell'intervento in queste aree arretrate facendo tesoro della esperienza passata e tenendo presente che proprio nel Sud la domanda di beni di consumo sociale si presenta in termini veramente drammatici.

La politica meridionalistica ha subìto in questi ultimi venti anni parecchi insuccessi prima che sul piano operativo su quello culturale e politico. L'impostazione del processo di sviluppo sul principio della crescita del reddito, attraverso una strategia basata su criteri meramente produttivistici, ha dimostrato non soddisfare l'obiettivo del benessere della collettività e di una migliore qualità di vita per tutti. Al contrario la politica di massimizzazione del reddito ha suscitato effetti di ulteriore squilibrio tra le classi sociali, lasciando insoluti i problemi della disoccupazione e sottoccupazione e della conseguente migrazione. L'errore è stato quello di credere che la concentrazione degli investimenti in quei settori in cui l'incremento di produttività è superiore a quello medio dell'economia di una determinata zona, avrebbe consentito la rapida trasformazione della zona interessata. Da ciò è nata la tendenza a localizzare nel Mezzogiorno imprese moderne e di grandi dimensioni, che non hanno tuttavia arrecato quegli effetti di dinamicizzazione sperati. Infatti, l'investimento industriale, che ha determinato un flusso monetario dall'esterno verso l'area arretrata, non ha creato effetti moltiplicativi nell'area medesima. Questi effetti si hanno soltanto quando il flusso degli investimenti dall'esterno si dirama attraverso vari canali di utilizzazione, come l'acquisto di impianti, materie prime, lavoro, energia, all'interno dell'area stessa.

Ma poichè gli impianti industriali non sono prodotti nell'area interessata, tutto ciò che riguarda spese relative ad impianti, materie prime ed anche alle forme più qualificate di lavoro, rifluisce immediatamente fuori del Mezzogiorno, manifestando altrove i suoi effetti moltiplicativi sul reddito e sull'occupazione. Se per esempio una regione meridionale concede un contributo di 10 miliardi per l'acquisto di macchinario costruito in Lombardia, gli effetti indotti relativi all'impianto si manifestano praticamente in Lombardia. Solo la componente salariale dell'investimento rimane nel Sud. Inoltre la propensione al consumo dei lavoratori, che è tendenzialmente alta, si indirizza a far rifluire gli effetti indotti su una serie di consumi di prodotti durevoli provenienti dall'esterno dell'area interessata.

Pertanto il flusso in entrata dell'investimento industriale si distribuisce nel Mezzogiorno solo in misura modesta e quel poco che entra attraverso i salari viene di fatto drenato da altre zone del paese.

Questi sono stati dunque i risultati della politica meridionalistica, risoltisi comparativamente in un vantaggio per le zone sviluppate del paese in termini di investimenti, di reddito, di occupazione.

È giunto quindi il momento per porre in essere un'alternativa strategica che adotti come obiettivo prioritario del processo di sviluppo l'adozione della piena occupazione, alla quale bisogna giungere attraverso la politica delle riforme. Mai come oggi la classe politica ha la possibilità di avviare un nuovo meccanismo di sviluppo dato che, come pri-

ma ho sostenuto, il vecchio modello sta dimostrando tutti i suoi limiti. Ed è proprio il Mezzogiorno il terreno più adatto per portare avanti questo disegno sia perchè il precedente meccanismo ha soltanto spianato quest'area, sia perchè più urgenti si pongono nel Sud le domande di consumi sociali. Si tratta quindi di creare diversi criteri di scelta degli investimenti in quei settori che, per le loro caratteristiche e per i loro livelli tecnologici ai quali operano, siano suscettibili di massimizzare l'effetto di occupazione per unità di capitale investito e di divenire lo strumento tecnico della politica delle riforme.

Lungo queste direttrici si indirizzano le linee di politica industriale definite dal Programma economico nazionale 1973-77, che hanno trovato una significativa conferma nella Relazione previsionale e programmatica per il 1964.

Si tratta, in particolare, di portare avanti la definizione operativa di un primo, importante gruppo di programmi di promozione relativi a settori tecnologicamente avanzati come quello elettrico, quello dell'elettronica strumentale e quello nucleare, o legati, come ho già detto, alla domanda sociale quali il programma per l'industria del materiale ferroviario e la zootecnia.

Tutti questi programmi di promozione, che dovranno essere definiti dal CIPE entro il prossimo anno, saranno ispirati, secondo le stesse intenzioni del Governo, ai criteri della particolare urgenza dei bisogni sociali verso cui sono indirizzati, della funzione riqualificante rispetto all'apparato produttivo, della localizzabilità nel Mezzogiorno.

Ma bisogna, altresì, superare il concetto che la sola industrializzazione possa risollevare le sorti del Mezzogiorno. È un concetto ormai superato, che va sostituito con lo sviluppo equilibrato dei vari settori produttivi. Innanzitutto dell'agricoltura, sia per rallentare l'esodo agricolo attuale, sia per non far ulteriormente degradare vaste zone del paese. Ed è, soprattutto, opportuno un rilancio della zootecnia, che da una parte serve per limitare il pesante *deficit* alimentare e dall'altra a valorizzare l'agricoltura di montagna con tutte le connesse conseguenze sul piano della difesa del territorio e dell'equilibrio idrogeologico.

Un discorso a parte merita poi la componente turistica che fino ad oggi è stata negletta nei piani di sviluppo del Mezzogiorne. L'attività turistica infatti può essere oggi considerata tra quelle suscettibili di creare effetti di occupazione per unità di investimento più elevati di quelli di altri settori industriali e dovrebbe pertanto vedersi riconoscere un notevole grado di priorità nei programmi di sviluppo economico. Occorre porre in essere un meccanismo che consenta di incrementare il flusso di investimenti dall'esterno e che faccia in modo che il reddito creato dagli investimenti non si allontani dal Mezzogiorno ma trovi in esso stesso occasione di utilizzo. Da ciò consegue che il ritmo di crescita del reddito e dell'occupazione sarà tanto maggiore quanto maggiore sarà la quota di investimenti che sarà possibile fermare nel Sud. Non vi è dubbio allora che il turismo organizzato, in una zona particolarmente dotata di risorse paesaggistiche come il nostro Meridione, merita di essere studiato come « settore propulsivo » al fine di valutare la misura in cui la crescita di una grande industria turistica possa generare un tessuto di attività industriali, agricole e di servizi capaci di creare posti di lavoro permanenti in modo progressivo con lo sviluppo degli impianti turistici.

Di fronte a questo diverso modo di affrontare i problemi bisogna vedere come si colloca la nuova legge per il Mezzogiorno, soprattutto se collegata alle riforme quali elementi propulsori di uno sviluppo socio-economico stabile e duraturo.

Le misure approvate nel 1971 hanno effettuato, lasciando da parte le inadempienze sul piano attuativo, un notevole sforzo di ammodernamento e semplificazione degli strumenti e delle metodologie di intervento, tenendo ampiamente conto delle negative esperienze raccolte. Basti pensare al ridimensionamento degli incentivi sul capitale. Però tutto questo e lo stesso esplicito riconoscimento della inopportunità di puntare esclusivamente sull'industrializzazione e perciò tendere ad un armonico sviluppo dei

settori diversi che concorrono alla produzione del reddito, non fuoriesce dallo schema dello sviluppo capitalistico, di cui si tenta una razionalizzazione da parte dello Stato, che adegua i suoi interventi e le sue opzioni ai criteri guida del sistema economico italiano, cioè ai consumi su base privatistica e alle esportazioni.

In tutti questi anni lo Stato non ha cessato di profondere abbondanti risorse finanziarie per inserire il Mezzogiorno in tale schema, con risultati non certo soddisfacenti da nessun punto di vista e soprattutto dal punto di vista di chi crede nella necessità di dover iniziare un processo di trasformazione delle strutture del paese.

Se economicamente il sostanziale fallimento di un tale disegno ha creato profondi scontenti nelle masse diseredate del Sud, sul piano politico la protesta si è tradotta in un moto reazionario, di cui il Sud ricorrentemente è stato protagonista nella recente e più lontana storia del nostro paese.

Poichè questa diagnosi sembra difficilmente contestabile bisogna allora avere anche il coraggio di fare un po' di autocritica. Tutte le forze politiche hanno le loro colpe, quanto meno sul piano culturale, non avendo espresso tempestivamente strategie alternative. Parimenti responsabili sono le forze sindacali, che soltanto oggi si accorgono che lo sviluppo civile del Paese passa per il Mezzogiorno, mentre troppo spesso in passato hanno dimostrato di non rendersi conto che la difesa dei pur legittimi interessi dei lavoratori del Nord ha spesso significato una riduzione delle possibilità di soluzione del problema meridionale. È sempre la vecchia polemica di Gaetano Salvemini che purtroppo negli anni non ha perso di attualità.

Ormai però è arrivato il momento di definire nei riguardi del Mezzogiorno un atteggiamento che sia veramente innovatore prima che negli strumenti, negli obiettivi da perseguire. Il che vuol dire elaborare una politica meridionalistica che costituisca la premessa per la concreta realizzazione di un diverso processo di crescita, estensibile all'intero paese.

Mi sembra ormai acquisito nell'ambito delle forze di sinistra quello che dovrebbe essere il carattere distintivo della società che vogliamo costruire: sul piano economico un diverso rapporto tra le componenti della domanda, che veda privilegiati i consumi sociali rispetto a quelli privati, il che vuol dire eliminazione di ogni forma di inefficienza e diminuzione del ruolo propulsivo sin qui svolto dalla domanda estera; sul piano politico effettiva democratizzazione di tutte le strutture sociali.

Il Mezzogiorno può e deve divenire il terreno in cui questi princìpi possano trovare la loro attuazione concreta e l'occasione di verifica della loro validità. Poichè se questo tipo di sviluppo non può che essere avviato e sostenuto dalle riforme sociali, ritengo che esse debbano avere una dimensione ed un contenuto meridionalistico.

Il Mezzogiorno diviene così la prospettiva di rinnovamento della politica delle riforme e quindi della trasformazione della società nel suo complesso. Cioè il Meridione deve essere il punto di riferimento di tutto il paese, per cui la logica di sviluppo delle altre zone dovrà essere adeguata alle scelte che saranno attuate nel Mezzogiorno e non viceversa come fino ad oggi si è verificato. Insomma, se la politica delle riforme ha un senso, essa deve prendere le mosse dal Mezzogiorno per irradiarsi in tutto il paese.

Per scendere più nel concreto mi sembra indispensabile affermare anche che la tematica che ho finora portato avanti ha quale presupposto l'industrializzazione del Mezzogiorno, però non qualunque tipo di industrializzazione, ma soprattutto quello inteso a soddisfare i bisogni sociali e quindi in grado di realizzare le riforme.

Alcuni strumenti già esistono, si tratta soltanto di usarli con una nuova logica. Intendo riferirmi alla contrattazione programmata ed ai progetti speciali previsti dalla nuova legge del Mezzogiorno. Entrambi si inquadrano nella strategia della programmazione per « obiettivi ». Ma quali obiettivi? Finora la contrattazione programmata si è limitata ad un incontro fra grandi imprese e poteri pubblici inteso a far investire nel Mezzogiorno le industrie pubbliche e private nel loro stretto campo di attività. Si è cioè puntato sulla quantità dell'investimento piuttosto che sulla

sua qualità. Lo Stato quindi ha adeguato i suoi progetti alla logica dello sviluppo privatistico e non viceversa.

È tempo di cambiare impostazione, non solo perchè questo tipo di industrializzazione inevitabilmente porterebbe nel Mezzogiorno gli squilibri che sono esplosi nel Nord del paese, ma anche perchè si è visto che le grandi industrie che vanno al Sud mantengono il loro centro direttivo nel Nord con tutte le conseguenze delle scelte legate agli interessi delle aree settentrionali e con la continuazione di rapporti fra grandi industrie e piccole industrie nelle zone sviluppate del paese, il che contrasta con la necessità di sviluppare una rete di aziende di minore dimensione nel Mezzogiorno con le forze imprenditoriali che, seppure allo stato potenziale, nel Mezzogiorno esistono.

D'altra parte è illusorio pensare che le piccole industrie che agiscono al Nord nei settori tradizionali siano disposte a trasferirsi nel Mezzogiorno per un'infinità di motivazioni sia di carattere psicologico che di natura economica, poichè più sensibili alle economie esterne di cui possono maggiormente fruire in un'area già fortemente sviluppata. Quindi le nuove iniziative che devono sorgere nel Mezzogiorno, dirette ad un diverso meccanismo di sviluppo, dovranno avere i loro centri decisionali nel Mezzogiorno stesso, in modo da poter sul posto aiutare la crescita delle piccole industrie che attualmente esistono e sollecitare la nascita di nuove iniziative locali le quali soltanto in un rapporto di collaborazione con la grande industria troveranno lo stimolo a rischiare.

Si tratta quindi di creare un nuovo mercato nazionale per i consumi sociali che abbia il suo centro produttivo nel Mezzogiorno.

In questo contesto si inseriscono i progetti speciali previsti dalla legge del 6 ottobre 1971, n. 853, che dovrebbero essere indirizzati verso i consumi sociali. I grandi blocchi di investimento debbono essere, pertanto, vincolati alle riforme: alla creazione, cioè, di tutte quelle infrastrutture civili che, se necessarie a tutti i lavoratori, sono condizione indispensabile di vita per le masse del Mezzogiorno.

Si tratta di riprendere con vigore l'ispirazione originaria della legge 853, che poneva come nuovi obiettivi per lo sviluppo del Mezzogiorno l'impostazione unitaria dei problemi di assetto del territorio, l'unità fra processi di industrializzazione e interventi infrastrutturali, il superamento delle più gravi situazioni di carenza nelle infrastrutture civili e sociali.

Questa impostazione è stata largamente disattesa nel primo anno di applicazione della legge 853 e deve essere riproposta con vigore secondo le linee di priorità già indicate dal Presidente del Consiglio, che riguardano lo sviluppo e l'utilizzazione delle risorse idriche in Puglia e Basilicata, il riassetto territoriale di Napoli e della Campania interna, i problemi di sviluppo industriale e agricolo e di riassetto territoriale della Calabria, le opere igieniche e sanitarie del Mezzogiorno, per le quali il Consiglio dei ministri ha destinato un primo finanziamento da utilizzarsi prioritariamente per fronteggiare i drammatici problemi attuali delle grandi città meridionali.

Il fissare blocchi di investimento nelle riforme significherebbe potere a buon diritto usufruire anche degli aiuti comunitari che dovranno essere utilizzati per il programma di politica regionale, il quale non potrà non riconoscere la necessità sociale delle zone arretrate della Comunità.

Questa strategia consentirebbe altresì di colmare lo svantaggio dell'economia italiana nel suo complesso rispetto a quella dei paesi più industrializzati, riducendo le inefficienze del sistema. Case, scuole, ospedali, trasporti, ambiente, qualità della vita sono i temi degli anni '70 sui quali si dovrà cimentare la classe politica e il Mezzogiorno, proprio per la sua caratteristica di area sottosviluppata, costituisce il terreno più adatto per iniziare a cambiare il meccanismo di sviluppo.

È proprio nel Mezzogiorno che bisogna intensificare la costruzione di case, scuole, ospedali, trasporti pubblici competitivi e quindi sostitutivi di quelli privati, perchè il Mezzogiorno ha più necessità e la contrattazione programmata andrà fatta su questi

temi e le industrie a partecipazione statale e quelle private dovranno essere agevolate esclusivamente a questi fini.

Infatti se, quanto meno col riferimento al breve periodo, le strutture produttive del Nord debbono ritenersi sostanzialmente date e non suscettibili di modificazione, soltanto nel Sud potranno sorgere le nuove industrie a carattere sociale.

In questo quadro va ad inserirsi il problema della modifica del sistema degli incentivi che è attualmente caratterizzato da una pluralità di gestioni non coerenti tra loro tanto da risultare praticamente ingovernabile.

L'entrata in vigore del decreto delegato sulle agevolazioni tributarie, che limita i vantaggi per il Mezzogiorno, e l'attuale situazione congiunturale che impone di ampliare le convenienze per gli investimenti meridionali al fine di evitare una ripresa economica e produttiva localizzata soltanto al Nord, rendono indispensabile l'adozione della nuova disciplina entro la fine dell'anno in corso.

I criteri cui ispirare questa nuova strategia degli incentivi risultano indicati con estrema chiarezza nella Relazione previsionale e programmatica, che considero un impegnativo atto di governo cui far seguire decisioni ormai indilazionabili.

In particolare è indispensabile affermare l'esigenza di una visione unitaria del problema che coordini strettamente gli incentivi a carattere nazionale, sia generali che settoriali, con quelli previsti per il Mezzogiorno al fine di determinare un effettivo privilegio per questi ultimi.

Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, avviandomi alle conclusioni vorrei puntualizzare un tema di particolare rilievo, che riguarda il rapporto tra regioni e Governo in ordine al bilancio di previsione per il 1974.

Su questo tema il Senato ha visto una importante iniziativa in sede di Commissione bilancio, con lo svolgimento di una indagine conoscitiva di estremo interesse, nel corso della quale il ministro Giolitti ha portato un contributo di elevato impegno politico, caratterizzato da un precisa scelta regionalistica, che mi auguro sarà fatta propria dal Governo nel suo complesso e dai singoli dicasteri preposti alla spesa.

In particolare mi compiaccio che il recente confronto in sede di Commissione consultiva interregionale con i Ministri finanziari e quelli della spesa abbia condotto ad una significativa confluenza nel fondo per lo sviluppo regionale di tutti gli stanziamenti a destinazione regionale, settorialmente definiti da singole leggi, che si trovano presentemente allocati negli stati di previsione della spesa dei Ministeri competenti per materia, portando il fondo stesso da 140 miliardi a 330 miliardi, con piena soddisfazione delle regioni.

Anche questo è un modo per dare spazio ad un disegno riformatore, qual è quello della regionalizzazione effettiva dello Stato, in modo non contraddittorio con la logica generale che ispira il bilancio 1974, che è una logica ispirata certamente alla coerenza e alla compatibiltà finanziaria delle spese, ma al cui interno opera, e vogliamo che operi, una precisa tensione riformatrice.

Questo vale anche come risposta a quanto affermava giorni or sono il collega Martinelli sul problema del rapporto tra spesa pubblica e riforme, per precisare che non esiste alcuna incompatibilità tra un bilancio rigoroso come quello che stiamo discutendo e l'esigenza di operare nell'immediato un preciso rilancio dell'azione per le riforme.

Non vi è incompatibilità per le riforme che non comportano una spesa, a cominciare da quella della RAI-TV e dell'intero settore dell'informazione sulla quale i socialisti sollecitano una rapida decisione, per finire al piano di ristrutturazione del settore petrolifero.

Non vi è incompatibilità nemmeno per quelle riforme che comportano certo una spesa a fronte della quale esiste già però un modo sbagliato di spendere; i rilievi che ho fatto in precedenza al sistema degli incentivi ed agli orientamenti della politica del Mezzogiorno sono una testimonianza precisa di come si possa spendere, e si sia in effetti speso, in una direzione non conforme ad un disegno generale di riforma.

Non vi è incompatibilità, infine, almeno in via di principio, nemmeno per quelle riforme che comportano spese aggiuntive quando esse coincidono con fondamentali obiettivi di razionalizzazione delle strutture economiche e sociali e siano collegate con prospettive di rilancio dell'economia.

Voglio alludere alla casa ed alla sanità, due settori nei quali è necessario intervenire per eliminare sprechi e distorsioni profonde e per dare una risposta precisa ad una forte domanda sociale, così come ha iniziato a fare proprio in questi giorni il CIPE, deliberando una spesa di 3.000 miliardi per la costruzione di 300.000 nuovi alloggi.

È su questa base che il Partito socialista italiano si è dato pienamente carico delle nuove responsabilità di governo ed anche di un atto impegnativo come quello rappresentato dal bilancio 1974; una base che, come ha confermato di recente il nostro comitato centrale, non solo non esclude, ma prevede esplicitamente un'intensa azione riformatrice, per la quale non servono soltanto gli spazi finanziari, che siamo sempre pronti a valutare con rigore e senso di responsabilità, ma occorrono soprattutto le volontà politiche; se esse non mancheranno, allora risulterà chiaro che le riforme, se tempestivamente varate e rettamente gestite, sono un mezzo indispensabile per introdurre un fattore di stabilità in un sistema che nelle sue condizioni attuali appare assolutamente incapace di trovare un suo punto di equilibrio.

Diamo atto al Governo di essersi mosso in modo positivo in questi mesi e di aver risposto alle urgenze più immediate; ora è però necessario avviare con pari energia e coerenza un disegno riformatore per il quale esistono già oggi le condizioni e sul quale è possibile consolidare ulteriormente il quadro di larghi consensi popolari che ha finora sostenuto l'azione del Governo. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Rosa. Ne ha facoltà.

R O S A . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, piace osservare la completezza di contenuto e la chiarezza di esposizione delle relazioni dei colleghi Carollo e Cucinelli, cui vogliamo riconoscere il merito di aver consegnato al Senato un documento completo.

Piace ancora osservare come la discussione sul bilancio 1974 stia avendo un'ampiezza mai registrata per il passato. È un fatto innegabilmente positivo che non fa parte di un rito, nè si tratta di elemento superficiale ed esteriore, chè l'impostazione del bilancio, sia pure con i suoi limiti e i suoi condizionamenti, è di significato squisitamente politico. La discussione viene quindi a coincidere con una fase molto delicata del nostro sviluppo economico e sociale. Tutti sono convinti che i prossimi mesi saranno decisivi al fine di impostare una politica economica non più dettata da esigenze di interventi immediati, ma ispirata ad una logica unitaria in grado di risolvere i gravi problemi che tuttora permangono.

La richiesta di maggiore organicità viene particolarmente da tutta la società italiana e dalle componenti che la rappresentano: componenti che hanno risposto positivamente al primo appello del Governo, condizionando tutta la loro disponibilità alla effettuazione di nuove scelte intese a far progredire il paese in un clima di stabilità politica, economica e sociale. L'aspetto positivo della prima fase nella quale si è dovuta affrontare una situazione inflazionistica che rischiava di degenerare è costituita infatti non soltanto dagli incoraggianti risultati in termine di minore aumento dei prezzi all'ingrosso e al consumo e di recupero del valore della lira, quanto dal diverso clima che si è creato nel paese, clima concretatosi in un alto grado di adesione dei lavoratori delle categorie produttive alle misure che il Governo ha adottato. È un segno innegabilmente incoraggiante che dimostra la concretezza con la quale la rinnovata coalizione di centro-sinistra intende operare e la consapevolezza delle parti sociali di doversi misurare su problemi reali. Si tratta ora di proseguire su questa strada coinvolgendo nell'azione del Governo la pluralità dei partiti, dei poteri pubblici ed anche dei contropoteri privati. Ciò significa che il Governo deve assumere impegni precisi e portare avanti una sua autonoma strategia, con la quale impren-

ditori e sindacati, enti locali e regioni dovranno confrontarsi, in una dialettica permanente che è l'essenza stessa del sistema democratico fondato sulla partecipazione.

Infatti non è pensabile che un governo possa continuamente basare la sua azione su provvedimenti che rispondono alla logica del momento, senza una chiara visione di insieme degli obiettivi e dei mezzi per conseguirli.

La cosiddetta fase due nei dibattiti in corso si basa proprio su questa consapevolezza. In realtà l'ulteriore azione di politica economica del Governo è ancora più difficile di quella fin qui svolta, mentre la fase uno ha svolto ufficialmente quello che era il suo effettivo e più serio impegno, quello cioè di dare al paese un avvertimento solenne sulla estrema gravità della situazione.

Il più resta ancora da fare sia per quanto concerne il ristabilimento di ritmi di compatibilità tra ripresa produttiva, contenimento dell'inflazione, mantenimento e sviluppo dell'occupazione sia per quanto concerne il punto oggi centrale di difesa delle retribuzioni dall'erosione monetaria, sia infine per quanto concerne contenuti, tempi e modi delle riforme che il paese attende.

Tutto ciò significa che l'ulteriore azione di politica economica del Governo deve tendere al superamento delle cause che hanno determinato il processo inflazionistico.

Non vi è dubbio che i due problemi fondamentali da affrontare sono l'avvio concreto al soddisfacimento della domanda accumulata di beni e servizi di consumo pubblico o sociale e il contenimento del potenziale inflazionistico intrinseco alla stessa domanda globale. I due problemi sono, come è evidente, l'uno di natura strutturale, l'altro di natura congiunturale e debbono essere affrontati contemporaneamente; il che dimostra, per inciso, l'inconsistenza della distinzione, su cui si è a lungo disquisito, fra struttura e congiuntura, due aspetti strettamente interdipendenti di un unico processo economico.

Ma con quali terapie possono essere affrontati congiuntamente questi problemi? Il concreto soddisfacimento della domanda accumulata di beni e servizi di consumo pubblico non può configurarsi semplicemente aggiungendo tale domanda a quella di beni e servizi di consumo privato. La natura strutturale del primo problema da affrontare risiede nel fatto che il paese deve accettare una modificazione della struttura dei propri consumi e cioè minori consumi privati e maggiori consumi sociali, se realmente vuole avviare a soluzione tale problema salvaguardando in una certa misura l'equilibrio monetario, cioè riducendo le tensioni nell'alveo della sopportabile inflazione strisciante.

Tuttavia l'azione delle forze politiche può raggiungere risultati concreti e reali se le parti sociali adegueranno i loro comportamenti alla scelta sopra delineata. Da una parte i lavoratori dovranno modulare le loro rivendicazioni in modo da renderle compatibili con l'obiettivo delle riforme, dall'altra le aziende dovranno porre mano ad un processo di ristrutturazione che metta il sistema produttivo in grado di soddisfare la domanda di consumi pubblici non appena essa si concreterà sul mercato.

I comportamenti coerenti delle parti sociali sono tanto più importanti in quanto in una economia decentrata e aperta come la nostra lo Stato non può stabilire e disciplinare la ripartizione delle risorse tra consumi privati e consumi sociali attraverso specifiche manovre dei prezzi e dei salari e la regolamentazione della distribuzione dei profitti realizzati dalle imprese. I tempi per la nuova strategia della coerenza sembrano ormai maturi se si tiene conto dei ripensamenti in atto in campo sindacale manifestatisi in occasione di taluni recenti rinnovi contrattuali, nonchè del progressivo adattamento da parte imprenditoriale alle nuove realtà dei rapporti di lavoro. Naturalmente alla base dell'indirizzo delineato deve stare una precisa volontà politica di attuare sollecitamente la spesa pubblica idonea al soddisfacimento dei consumi sociali. Sarebbe grave iattura se le entrate addizionali venissero disperse in spese correnti destinate ad alimentare per altra via quella massa di consumi privati che si dovrebbero invece contenere. Dunque un regime di austerità in materia di consumo privato può consentire di rompere il circolo vizioso dell'economia opulenta e di migliorare la qualità della vita. La conseguenza non può

essere che l'accettazione consapevole del comune concorso alla modificazione strutturale dei consumi e una volontà politica precisa e decisa.

Se si conviene con questi princìpi il processo di sviluppo futuro potrà essere modificato nel senso che si coglie l'esigenza del superamento di una avversa situazione congiunturale per affrontare e risolvere il problema strutturale. Senza dubbio oggi un regime di austerità, una modificazione radicale della struttura dei consumi, potrebbe apparire non politico perchè impopolare; ma una classe politica — lasciate che lo dica — deve pure andare incontro alla impopolarità, specie in momenti di emergenza come l'attuale, se non vuole rinviare al futuro quello che si potrebbe fare oggi, nella consapevolezza che procrastinando la risoluzione dei problemi essi si presenteranno in modo più drammatico e tali da esigere allora per la loro soluzione interventi ben più drastici e forse tardivi. Ma noi sappiamo che il Governo di centro-sinistra e le forze di maggioranza che lo sostengono sembrano ben decisi a convincere il paese della necessità di avviare la ripresa economica verso gli obiettivi sopra ricordati. Non a caso il Governo in quest'Aula ha affermato che una maggiore severità nella politica della spesa e dei comportamenti sociali, con i sacrifici che essa richiede, non può giustificarsi con una motivazione unilaterale, ma può essere richiesta e accettata solo in quanto proiettata su tutti e due i versanti: quello della lotta contro l'inflazione e quello della politica di riforme e di sviluppo.

In effetti il binomio riforme-sviluppo è coerente e funziona in quanto lo sviluppo crea risorse per alimentare le riforme e queste creano le condizioni sociali e civili per la continuità dello sviluppo. Ma il binomio riforme-consumi non funziona se si supera il limite oltre il quale i consumi si mangiano le riforme. A questo punto bisogna analizzare se l'impostazione del bilancio così come è stato concepito per il 1974 possa costituire uno strumento valido per la modifica nella composizione della domanda aggregata.

Tutti siamo consapevoli che la rigidità del bilancio dello Stato, così come si è venuto configurando in tutti questi anni, e la sua continua trasformazione in bilancio di trasferimento, rende difficile una incisiva azione a carattere strutturale, ma nello stesso tempo tutti siamo convinti che la sola manovra di politica monetaria, così come è stata attuata nel passato più o meno recente, si pone in contrasto con gli obiettivi dello sviluppo produttivo qualificato e della difesa dei livelli di occupazione. L'attuale bilancio, pur nei suoi limiti, rappresenta un punto di svolta importante nell'azione politica del Governo. Infatti il contenimento del *deficit* nei limiti di compatibilità del sistema costituisce il primo passo per consentire allo Stato di reperire risorse per l'avvio delle riforme.

In questa prospettiva assume un valore strategico la manovra tributaria nella redistribuzione e nell'equilibrio dei livelli reddituali e sociali. Lo strumento fiscale ormai rinnovato ha in sè l'elasticità necessaria per dirottare risorse, per accrescere le entrate dello Stato, ma se vi saranno nuove entrate, e queste potranno essere assicurate sia dal recente decreto-legge di condono fiscale, sia da una decisa volontà politica di lotta alle evasioni, queste entrate dovranno essere impegnate non a coprire spese correnti, ma a meglio qualificare la spesa pubblica orientandola verso una espansione dei capitoli del conto capitale cioè verso voci di spesa per infrastrutture ed investimenti indirettamente o direttamente produttivi.

Infatti un'azione politica riformatrice si può raggiungere soltanto partendo dal presupposto di una rigorosa amministrazione della finanza pubblica, ma quando si parla di finanza pubblica ovviamente essa va intesa nella sua globalità considerando perciò anche e principalmente la situazione degli enti locali e delle regioni. Soprattutto queste ultime sono chiamate a svolgere un importante ruolo propulsivo ai fini di un più equilibrato sviluppo economico e sociale del paese ed è proprio per questo motivo che andrebbero attentamente valutate le pressanti richieste che da tali istanze provengono per una maggiore dotazione di risorse.

Il tema dei rapporti tra Stato e regione è stato uno dei punti centrali del dibattito sin qui svoltosi ed anche attraverso l'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione bi-

lancio del Senato, particolarmente dal suo Presidente, è emersa chiaramente l'esigenza di rivedere la legge finanziaria regionale e di vincere le resistenze che ancora si frappongono al trasferimento alle regioni di capitoli di spesa relativi a competenze non più spettanti all'amministrazione centrale. Se le regioni meridionali in particolare non saranno messe in condizione di svolgere il loro ruolo istituzionale di suscitatrici di nuove energie e di protagoniste dello sviluppo delle aree arretrate, lo stesso fondamento sul quale sono state costruite le regioni, cioè quello di avvicinare lo Stato ai cittadini, si dimostrerà una illusione o una realtà soltanto per le aree sviluppate nel paese, a danno delle popolazioni del Sud, la qual cosa sarebbe ancora più grave.

Nell'attuale dibattito sulla nuova politica per il Mezzogiorno le regioni non potranno che assumere il ruolo di protagoniste se non si vorrà rischiare di commettere errori. Il discorso finora tenuto presuppone l'immediato rilancio della politica di programmazione, nella quale dovranno essere coinvolte tutte le parti sociali e tutti i poteri locali e regionali. Soltanto coinvolgendo le parti sociali nella formazione del programma nelle appropriate sedi si può presumere di ottenere dalle stesse l'impegno di collaborazione per la sua realizzazione.

Onorevoli colleghi, c'è da auspicare pertanto una rapida ripresa del nostro sistema produttivo, con nuovi modi e nuovi ritmi di industrializzazione. Il paese si è industrializzato; un fatto innegabile, un fatto certamente positivo, ma che richiede qualche osservazione e qualche sfumatura dati i modi in cui si è realizzata questa grande trasformazione. All'espansione della produzione ed alla ristrutturazione dell'intero apparato produttivo italiano è infatti mancata qualcosa nè poteva avvenire diversamente data la rapidità stessa del processo che in venti anni ha mutato il volto dell'intero paese.

Sono mancate, sia da parte degli imprenditori, sia da parte dei lavoratori, sia da quella della classe politica, l'esperienza e la conoscenza necessarie a gestire questo impetuoso processo di crescita per contemperare e fondere tutte le esigenze di sviluppo industriale, sociale e civile che costituiscono insieme la sola base solida di un progresso continuo, ordinato e senza scosse.

Quali dunque gli aspetti negativi che hanno accompagnato questo rapido e massiccio sviluppo dell'economia italiana? Per quel che riguarda l'aspetto imprenditoriale, la carenza di adeguati investimenti è forse il più evidente sintomo della disattenzione della quale da più parti si fa carico agli imprenditori. L'industria italiana, superata la fase della ricostruzione e della espansione guidata dalle esportazioni, rese possibili in passato da una remunerazione del lavoro largamente inferiore in Italia rispetto ai concorrenti esteri, non ha affrontato con sufficiente impegno e per tempo la nuova e più difficile fase della concorrenza ad armi pari dove invece la classe imprenditoriale italiana, peraltro tanto benemerita, avrebbe dovuto dimostrare tutte le sue capacità di espansione, di innovazione, di miglioramento.

La crisi di investimenti non è dunque soltanto una crisi di risorse finanziarie, ma anche una crisi di spirito inventivo, innovativo ed imprenditoriale nel migliore significato della parola, nè ha senso parlare di disaffezione quando questa crisi sia dovuta alla cessazione di condizioni di facile rendita e non a vere e più profonde cause.

Ma, detto questo, ritengo ci si debba anche chiedere quali possano essere le eventuali responsabilità dei lavoratori. È forse questo dei lavoratori il settore più adatto per parlare di disaffezione. È certo infatti che ad un sano rapporto di collaborazione in seno alla impresa si è venuto sempre più a sostituire un rapporto dialettico di contrapposizione esasperata che si è concretato in scioperi, non sempre giustificati, a dire il vero, e in una preoccupante ascesa di quello che viene chiamato l'assenteismo per malattie brevi, l'accertamento delle quali è stato giustamente sottratto al datore di lavoro ma senza che si provvedesse ad istituire efficienti ed imparziali organismi di controllo sostitutivi.

Bisogna onestamente riconoscere che non tutti i lavoratori sembrano comprendere il nesso inevitabile tra produzione, retribuzione e prezzi. Ne deriva in conseguenza una spinta che si riflette con più evidenza sui prezzi e sulla produttività. A quanto sin qui esposto

c'è da aggiungere per senso di obiettività che è mancata inoltre, credo, una adeguata attenzione, un adeguato approfondimento da parte politica, direi da parte nostra, di tutti noi e da parte anche della pubblica amministrazione. Non sempre si è riusciti cioè ad offrire alle attività produttive, sia nelle fasi di più tumultuoso sviluppo che in quelle di crescita rallentata o di recessione, un sicuro quadro di riferimento.

In effetti i maggiori consumi della collettività hanno assunto un andamento spesso distorto rispetto alle effettive necessità di medio e lungo periodo. E lo stesso bisogna onestamente dire per quello che riguarda il settore più direttamente controllabile, cioè quello degli investimenti sociali dove qualche volta si è data una discutibile priorità a certi settori rispetto ad altri.

Certo, lo sviluppo di alcuni settori produttivi e delle infrastrutture connesse è stato un fatto globalmente positivo. Però bisogna aggiungere che spesso sono stati sacrificati, per l'urgenza delle decisioni immediate, altri e non meno importanti settori le cui carenze potrebbero oggi e ancora più domani porre pesanti ipoteche sul futuro sviluppo del nostro sistema economico.

Si sente spesso parlare di un modello sbagliato di sviluppo industriale. In realtà non è questo il problema. La pressione delle spinte individuali e associate, lo scoordinamento dei maggiori gruppi sociali (imprenditori, sindacati, politici, amministratori) hanno invece fatto in modo che lo sviluppo avvenisse senza un modello definito. E questa è forse, a mio avviso, la sola vera critica da muovere ad uno sviluppo imponente e ricco di aspetti positivi come quello del sistema industriale italiano.

Ma parlare del settore industriale senza tener conto del dualismo geografico ed economico che lo caratterizza rappresenterebbe una carenza grave specie in un momento come quello attuale in cui i problemi del Mezzogiorno vanno assumendo aspetti sempre più preoccupanti ed urgenti. Le origini di questi problemi sono tuttavia remote. Ed anche limitandoci al solo periodo che va dal dopoguerra ad oggi occorre dire che sarebbe stato tutt'altro che facile fare più di quello che si è fatto.

Ci si può chiedere allora se si può essere soddisfatti in ordine ai gravi problemi della occupazione e del reddito. In realtà una risposta totalmente affermativa non sento di poterla dare sembrandomi troppo ottimistica. Infatti, di fronte ad una occupazione industriale accresciutasi secondo la media nazionale tra il 1961 e il 1970 del 7,6 per cento, il Mezzogiorno presenta un incremento del 7,9 per cento: è una differenza, come si vede, assolutamente insignificante ed inconsistente rispetto alla necessità di compensare l'esodo agricolo e di frenare la grande, dolorosa emigrazione all'interno e all'estero.

Ma dove la condizione del Mezzogiorno appare in tutta la sua gravità è nei dati riferiti al reddito *pro capite*. Ancora nel 1970 infatti il reddito *pro capite* nel Sud si poneva in lire 463.000 contro le 750.000 del totale nazionale e contro oltre un milione delle aree superindustrializzate.

È di tutta evidenza che non sono stati allora raggiunti gli invocati auspicati equilibri tra le tre grandi ripartizioni del paese, anzi c'è da dire che al ritardo dello sviluppo industriale del Mezzogiorno si contrappone oggi la congestione di molte aree del Nord dove non solo si va raggiungendo la piena occupazione, ma si verificano gravi tensioni da attribuire all'insufficiente dotazione di servizi sociali e all'eccessivo affollamento.

L'industria privata, a differenza di quella pubblica, ha compreso soltanto con ritardo questi fenomeni che sono fonte di disaffezione, di insoddisfazione ed in molti casi di inflazioni. Ancora oggi i pochi esempi di trasferimenti al Sud di capacità produttive di industrie settentrionali appaiono del tutto insufficienti ad avviare a soluzione sia i problemi del Mezzogiorno come anche i problemi del Centro-Nord. Soltanto l'impresa a partecipazione statale, pur con le sue cosiddette cattedrali nel deserto, ha operato nella giusta direzione con una strategia di lungo periodo coerente e sostanzialmente valida. Nè appare giusto criticarla, come ho sentito questa mattina ancora fare qui in quest'Aula, come si va facendo ancora in questo momento sulla stampa, per responsabilità che non sono

esclusivamente delle partecipazioni statali e che devono invece addebitarsi a fatti episodici che non riducono però la validità globale dell'impegno meridionalistico del sistema.

Infatti, se oggi i grandi complessi privati cominciano ad affacciarsi al Mezzogiorno, non bisogna dimenticare che questo si deve all'azione pionieristica svolta dalle imprese a partecipazione statale che hanno per prime affrontato tutti i rischi e le incognite dello sviluppo del Sud con un'azione di rottura dell'ambiente e di volano delle iniziative.

E ancora oggi le iniziative delle partecipazioni statali costituiscono la piattaforma industriale più moderna e qualificata sia nei settori di base nei quali l'intervento, per costoso che fosse, era pur necessario sia in quelli più propriamente manifatturieri.

Per completare il discorso sul sistema industriale nel quadro del bilancio 1974, dirò che il settore secondario è oggi in ripresa dopo un lungo periodo di stagnazione, anche se tuttora condizionato da talune incomprensibili difficoltà, prime fra tutte il controllo dell'inflazione e lo squilibrio della bilancia dei pagamenti.

Ma è sufficiente una ripresa, quale che sia, a risolvere i nostri problemi di riequilibrio regionale, di occupazione, di reddito? C'è un ottimismo di parte che vorrebbe farci credere che basti lasciare andare le cose per il loro verso perchè tutto si aggiusti. Sappiamo però che non è così e che i tempi dello sviluppo automatico e spensierato sono ormai trascorsi e, vorrei aggiungere, senza rimpianti.

C'è poi un altro ottimismo di parte che sostiene che basti cambiare il modello di sviluppo perchè tutto vada a posto da sè: i consumi sociali si sostituiscano a quelli privati, le rendite parassitarie spariscano, l'affezione al lavoro ritorni automaticamente in nome di alti e astratti ideali di benessere collettivo.

Nè l'una nè l'altra strada a me sembrano percorribili se si vuole evitare di cadere in un facile ma pericoloso miracolismo. La crescita disordinata ha mostrato i suoi limiti: è arrivata dove poteva arrivare e si è poi arrestata di fronte alle tensioni sociali che hanno portato alla congestione, all'inquinamento e all'inflazione. D'altra parte i nuovi modelli hanno il difetto di non essere nuovi, di essere tutt'altro che dei modelli e di offrire modeste prospettive di sviluppo.

Se si vuole che la ripresa industriale prosegua a ritmi necessari ad assicurare una formazione di risorse sufficiente a finanziare tutte le più urgenti necessità del paese, bisogna dunque evitare di credere in formule facili ed immediate.

Ritengo, onorevoli colleghi, che tutti si abbia coscienza dell'impossibilità di aumentare il disavanzo pubblico e nel contempo decelerare l'inflazione. I dati della manovra non sfuggono a certi rapporti, sicchè è incompatibile ad un tempo pensare di combattere l'inflazione senza diminuire o almeno bloccare il disavanzo pubblico. Certo nel recente passato è stato facile far fronte alla spesa pubblica ristagnando il sistema produttivo, ma oggi che il sistema produttivo ha ripreso a muoversi ecco che gli enti pubblici, specie quelli mutualistici, ne soffrono. È necessario però non scaricare sul risparmio le spese correnti. L'ovvia conseguenza sarebbe quella di un eccessivo aumento della domanda e di un vertiginoso aumento dell'inflazione.

Ed allora, colleghi, bisogna dire che negli ultimi tempi il risparmio, valutato per il 1973 in circa 19.000 miliardi, non ha seguito la strada normale. Certo, il bilancio del 1974 non consente molto in questa direzione e la unica manovra che è possibile fare è quella del contenimento della spesa, con l'obiettivo di fondo di difendere il valore della moneta, senza trascurare però, nei limiti consentiti, di promuovere l'espansione della produzione.

Si spiega così la giusta decisione del Governo di contenere il disavanzo di cassa della spesa pubblica al limite di 7.400 miliardi; un'ulteriore dilatazione della spesa corrente pregiudicherebbe seriamente il futuro del paese, rendendolo improduttivo per l'avvenire. E i timori non sembrano eccessivi nè infondati se si tiene conto, tra l'altro, che sono stati contratti impegni pluriennali, sicchè per l'avvenire la spesa corrente potrebbe ancora crescere. Già oggi questa è altissima (credo l'82,5 per cento), mentre sono assolutamente irrisorie le spese di investimento, che vogliamo sperare possano aumentare con augurabili maggiori entrate.

Il compito del Parlamento, del Governo, dei sindacati e di tutti i cittadini è allora quello di non dare impulso alle spese improduttive. La legislazione che il Parlamento produce richiede spese e il bilancio del 1974 registra un alto numero di leggi già votate. Dovremmo contenere al massimo, onorevoli colleghi, le spese non strettamente necessarie, tenuto presente che il paese non riesce ancora a fare un'adeguata politica di investimento, mentre non è completamente arrestata la produzione di inflazione.

Credo che il paese attenda dal Parlamento, ancor più che per il passato, un fermo atteggiamento di controllo della spesa: è un compito che il Senato, per la parte di sua competenza, ha sempre assolto nel passato con senso di alta responsabilità e che sono certo anche oggi e domani vorrà assolvere nella sua funzione di severo controllore della spesa pubblica.

In un momento di crisi acuta, come mai in precedenza era stato dato di registrare, ritengo doveroso, onorevoli colleghi, affermare che le forze politiche e sociali hanno fatto del loro meglio nell'approntare documenti legislativi ed interventi tempestivi e talora drastici nei settori malati e nel richiamare tutti alla consapevolezza di trovarsi ormai al limite di rottura, cioè oltre il livello di guardia.

Dobbiamo dare atto al governo Rumor di aver agito con tempestività e decisione, senza stendere cortine fumogene, e con solidale e univoco indirizzo. Ed è assolutamente certo che i tre Dicasteri economici più direttamente interessati stanno operando nella giusta direzione. Il compito di riassestare la sfrenata economia italiana è molto difficile e gravoso, ma non c'è dubbio che, se tutti faremo il nostro dovere, si riesca a superare l'attuale fase di grave recessione.

Occorre allora dedicarsi ad un lavoro intenso e minuto di ristrutturazione dei tre settori economici (agricoltura, industria e turismo), di riorganizzazione della domanda pubblica in tutti i campi in cui essa abbia carattere determinante (tanto per citare alcuni settori, ricorderò le ferrovie, l'elettronica, l'edilizia), di decisivo e urgente esame della nostra politica meridionalistica, anche alla luce dei nuovi orientamenti della politica regionale comunitaria.

In una prospettiva di questo genere, che dia ai grandi problemi di struttura l'importanza e la priorità che meritano, il sistema economico italiano potrà riprendere una espansione non inferiore quantitativamente a quella del passato, ma nettamente migliore qualitativamente; così potranno essere soddisfatte le legittime istanze di quanti vedono nella regolare e ordinata espansione economica del paese la sicurezza del proprio lavoro e la più solida garanzia delle istituzioni democratiche.

La situazione è critica, non soltanto in Italia ma anche nell'Europa e nel mondo; pertanto, sempre in ordine alla ripresa economica, bisogna che tutti ci si senta impegnati, Parlamento e Governo, partiti e sindacati, imprenditori e lavoratori, produttori, distributori e consumatori di beni, cioè tutti i gruppi e le categorie interessate alla vita economica del paese.

Il periodo dei cento giorni si è chiuso con un bilancio positivo; e tanto è stato possibile per l'azione concorde condotta dalle forze economiche e sociali, sotto la direzione del Governo; ora è cominciato il dopo-emergenza, cioè la fase più difficile, e si avvertono segni di incertezza e qualche polemica anche nella maggioranza. Bisogna stare attenti a mirare all'essenziale perchè se ci lasciassimo andare a visioni particolaristiche anche se comprensibili ma sempre discutibili potremmo correre seri rischi e gravi pericoli. Il Governo deve offrire un'immagine di stabilità e di concordia per ottenere il consenso indispensabile dell'opinione pubblica. Il clima del paese è ancora favorevole visto che gli stessi partiti, anche quelli dell'opposizione costituzionale, e le confederazioni sindacali pur nella piena autonomia e differenziazione agiscono con atteggiamento critico certo ma anche con impegno responsabile e cosciente nell'interesse comune. Sarebbe un grave errore se discordie interne non consentissero al Governo di utilizzare nel modo migliore questa apertura di credito forse irripetibile. Ma noi siamo convinti che questo appello è inutile in quanto già da oggi e da sempre la coalizione ha dato dimostrazione di saldezza

e di responsabilità per cui possiamo rassicurare il paese del suo migliore futuro avvenire in termini di progresso e di civiltà. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

FILETTI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, è noto a tutti che il bilancio italiano è cronicamente in *deficit;* in 113 anni di storia unitaria 17 volte è stato raggiunto o superato il pareggio. Non è pertanto da meravigliarci se anche per l'anno finanziario 1974 il bilancio di previsione dello Stato presenti un disavanzo. Tale *modus agendi* rientra nella normalità, nella consuetudine, nella tradizione ed essendo assurto a principio non consente critiche e obiezioni. I rilievi da farsi al bilancio del 1974 non possono riflettere quindi *sic et simpliciter* la previsione di disavanzo ma concernono le cause ed il contenuto dello spareggio negativo ed i mezzi previsti per la sua copertura. È preliminarmente da sottolineare che nello Stato italiano anche nei momenti di peggiore squilibrio le spese correnti sono state coperte dalle normali entrate tributarie. Ciò si è verificato nei tempi successivi all'unificazione, persino all'epoca della terza guerra d'indipendenza, durante la prima guerra di Abissinia e in occasione delle due guerre mondiali. Fino al bilancio del 1971 il totale delle entrate ha sempre superato la parte corrente delle uscite, anche se la differenza si sia sempre più ridotta tanto da divenire esigua proprio in tale anno 1971, nel quale il totale di entrate fu annotato nella misura di 12.200 miliardi in raffronto a 11.600 miliardi per la parte corrente delle spese. Dal 1972 la tendenza si è pericolosamente accentuata e lo squarcio del *deficit* si è talmente dilatato da coinvolgere anche la rigida colonnina delle spese correnti, cioè di quelle spese che non si possono decurtare senza incidere sugli stipendi e sulle pensioni. La Corte dei conti, nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato, ha accertato che nell'esercizio finanziario 1972 le spese correnti hanno superato l'ammontare delle entrate tributarie ed extra-tributarie di 1.095 miliardi; ciò che significa che lo Stato ha dovuto fare ricorso a prestiti ed emissione di carta-moneta per un importo di 1.095 miliardi soltanto per pareggiare il conto delle spese correnti. Nel 1973 il fenomeno si è ulteriormente aggravato; il risparmio negativo previsto nella misura di circa 1.200 miliardi è di fatto aumentato di oltre 3 miliardi e tutti di parte corrente. Nel bilancio del 1974 il risparmio negativo tra entrate tributarie ed extra tributarie e spese correnti è previsto su 2.500 miliardi circa, ma non è da dimenticare che, così come ha ripetutamente avvertito la Corte dei conti, in questa materia il consuntivo è sempre peggiore del preventivo; sicchè vi sono fondati motivi di temere che alla fine del 1974 il disavanzo annotato nello stato preliminare in misura che *prima facie* appare assai contenuto, si accresca rilevantemente in senso maggiormente negativo.

Tale grave stato di disagio è avvertito e posto in luce nella nota preliminare relativa al bilancio per l'anno 1974, che evidenzia l'ulteriore sensibile deterioramento del risparmio pubblico in conseguenza del forte aumento della spesa corrente, nella quale incidono in maniera massiccia gli oneri per le piattaforme rivendicative dei pubblici dipendenti e per trasferimenti ad enti pubblici, in primo luogo a quelli territoriali. Per far posto alle rilevanti spese correnti (che rappresentano il 79,1 per cento delle spese) si deve necessariamente adoperare il bisturi, si deve far leva sulle spese per gli investimenti, onde, così come rileva la stessa nota preliminare, la condizione attuale del bilancio dello Stato, caratterizzato ormai da drastica rigidità e da un prevalere di spese correnti e soprattutto di spese per il personale, è tale che la sua funzione propulsiva e di aiuto allo sviluppo economico e sociale diventa sempre più evanescente.

In tal modo gli aspetti negativi continueranno a ripercuotersi in misura sempre più allarmante e preoccupante in danno della sempre promessa e mai realizzata costruzione di case, scuole, ospedali, acquedotti, porti, fognature, strade, edifici giudiziari, carceri e di tutte le altre opere pubbliche di cui il nostro paese ha assoluto ed indilazionabile bisogno.

La causa preminente di una situazione divenuta cronica e cancrenosa è da individuarsi nella constatazione che lo Stato per il suo meccanismo amministrativo spende molto e tanto male da giungere alla soglia della bancarotta. A sì pauroso sfacelo ha contribuito rilevantemente una quasi trentennale politica demagogica e clientelare, che, a titolo di esempi eclatanti, si concretizza nelle assunzioni fatte indiscriminatamente e larghissimamente per appagare gli appetiti delle clientele dei partiti che si attribuiscono esclusiva patente di costituzionalità; nei Ministeri che ad ogni costituzione di nuovo governo — congratulazioni vivissime al terzo governo Rumor per aver battuto ogni precedente record con nove ministri senza portafoglio! — partoriscono dal nulla e si estrinsecano nel nulla, quale espediente artificoso per ottenere il consenso ed appagare le pretese di capicorrente più o meno minuscoli e più o meno famelici; nella nomina di 58 sottosegretari che trovano asilo in alcuni Ministeri, in tre, quattro o cinque unità ben affiancate o coperte dal voto della maggioranza, con conseguenti schiere di personale direttivo ed ausiliario *ex novo* assunto a titolo temporaneo e con prospettiva certa di definitiva radicalizzazione; nella permanenza in stato comatoso e nella creazione furbastra di enti inutili ed asfittici all'unico scopo di conservare o procurare un abbondante pascolo alle mandrie elettorali; nelle stesse regioni caparbiamente volute in un'epoca caratterizzata dalla minaccia ed anzi dalla realtà di una inflazione galoppante, con uno sciupìo enorme di spese correnti che ben si sarebbero potute risparmiare a beneficio di spese per investimenti.

Se poi a ciò si aggiungono le nazionalizzazioni palesi ed occulte nonchè gli interventi imprenditoriali pubblici che costantemente presentano consuntivi di paurose passività e se si considera che lo Stato riesce ad accumulare perdite là dove società e privati sarebbero capaci di consentire notevole e positiva redditività — e ciò avviene ovunque; per le ferrovie, per le navi mercantili, per le trasmissioni radiotelevisive, eccetera — chiare appaiono le cause del marasma amministrativo e finanziario che negativamente e patologicamente si riflette su tutte le attività economiche e sociali del nostro paese; cause e conseguenti effetti imputabili alla classe dirigente che ora con una formula, ora con un'altra formula politica, ma sempre in base a criteri clientelari, correntizi e demagogici, ha governato per quasi un ventennio elargendo posti, stipendi, gettoni di presenza, premi, indennità, privilegi, pensioni fasulle e trascurando i servizi collettivi e sociali che solo nella immediatezza delle competizioni elettorali hanno costituito materia di discussione e di labiali promesse.

Per le predette ragioni il *deficit* dello Stato ha raggiunto vette da vertigini anche con riferimento alle sole spese correnti. Occorre quindi che il bilancio enuclei previsioni anemiche e intisichite per le spese di investimento, ineluttabile conseguenza questa che trae maggiore alimento dall'ulteriore aggiunzione del *deficit* degli enti locali (regioni, province e comuni) e del parastato (organizzazioni di assistenza, ospedali, eccetera) che, come è noto, sono costretti ad apprestare il bilancio di previsione ricorrendo solo all'algebra dei numeri negativi.

Tipico ed emblematico esempio di allegra finanza è una delle regioni a statuto speciale: la Sicilia. Qui l'istituzione di enti e l'assunzione di personale hanno raggiunto dimensioni di eccezionale eccesso e hanno prodotto situazioni debitorie talmente onerose da giustificare senza tema di smentita l'accusa di irresponsabilità e di tracotanza a carico dei reggitori della cosa pubblica. Stipendi favolosi vengono elargiti a grandi e piccoli elettori ed è noto come un impiegato regionale tragga retribuzioni ed emolumenti in misura di gran lunga superiore ad un impiegato statale di pari ed anche di superiore grado. Non è raro il caso che in un istituto scolastico il bidello o il segretario nominato dalla provincia o dal comune riscuota uno stipendio maggiore di quello devoluto al preside.

Si creano così disappunti e malumori, carenze di rendimento e difetto di positivi risultati.

Tutto ciò ha pesato e pesa non solo sull'economia isolana fino a schiacciarla, ma anche sul progresso civile e sociale dei sici-

liani che continuano a vivere vita assai grama e che in molti centri tuttora vegetano penosamente come piante clorotiche.

È veramente raccapricciante il fatto che il deprimente consuntivo debba registrarsi dopo ventisette anni di politica autonomistica e dopo ventitre anni di politica meridionalistica e che coevamente, per effetto di esso, debba annotarsi la persistente penuria di strade, case, ospedali, porti e altre opere pubbliche con il correlativo accrescimento della disoccupazione che ascende a 350.000 posti mancanti, dell'emigrazione che si concretizza in un esodo di 60.000 unità lavorative all'anno, con un avvilente ritmo di crescita del reddito annuo dell'1,15 per cento contro il 5 per cento nazionale, con un disquilibrio intersettoriale tra agricoltura, industria e attività terziarie che è riscontrabile solo in paesi sottosviluppati e coloniali, mentre aumentano — triste fenomeno di insipienza, di abulia, di incapacità e forse peggio — i residui passivi.

Peraltro la iattura dei residui passivi, cioè delle somme stanziate in bilancio ma non spese, trova puntuale riscontro di entità sempre crescente nella amministrazione dello Stato. Dall'allegato A al bilancio di previsione per il 1974 risulta che il totale dei residui passivi alla data del 31 dicembre 1972 ascende a quasi 11.000 miliardi. Secondo i dati ufficiali elaborati dalla Ragioneria dello Stato, nel periodo gennaio-giugno 1973 le spese in conto capitale sono ammontate a 1746 miliardi di lire; di questa somma oltre la metà, 953 miliardi, riflette i residui precedentemente accumulatisi, mentre le spese di competenza, cioè quelle relative a somme stanziate per l'esercizio in corso, si sono invece limitate a 793 miliardi, che rappresentano poco più di un quinto degli investimenti complessivi previsti nel bilancio per il 1973 in 3955 miliardi. Conseguentemente se i pagamenti per le spese di investimento proseguiranno al ritmo del primo semestre dell'anno, l'esercizio si chiuderà con residui passivi per oltre 2 miliardi, con un ulteriore globale peggioramento della situazione riscontrata al 31 dicembre 1972.

Trattasi di un deprecabilissimo stato di cose che deve essere denunziato e condannato con fermezza, perchè comporta gravissime responsabilità di ordine politico e morale per gli uomini e per i partiti che per 30 anni hanno mantenuto le poltrone governative. Non ci spingiamo ad ipotizzare responsabilità di ordine giuridico e penale a carico di ministri e pubblici dipendenti, così come ha ritenuto di fare un esperto e consumato parlamentare di opposta sponda, ma è di tutta evidenza che i governi, ibernando rilevanti somme stanziate per spese di investimento, hanno di fatto caducato le deliberazioni del Parlamento negando alla collettività la realizzazione e la utilizzazione di indilazionabili provvidenze nell'ambito della spesa pubblica e particolarmente nel campo dell'urbanistica, dell'edilizia, della scuola, dell'assistenza sanitaria, dei trasporti e di altre attività, attentando alla soluzione improcrastinabile dei problemi del Mezzogiorno e ponendo in ultima analisi remore allo sviluppo sociale ed economico del paese.

Così lo straordinario appesantimento delle spese correnti e l'abnorme accumulo di residui passivi hanno notevolmente inciso in senso fortemente negativo sull'economia italiana e sul fenomeno inflazionistico.

Non è certo da negare che anche le economie degli altri paesi stanno vivendo quasi ovunque un periodo di alta congiuntura e sono caratterizzate da elevati tassi di inflazione, ma questi ultimi in Italia presentano dati più rilevanti (variazione in aumento dell'11 per cento) in rapporto a quanto avviene, ad esempio, nel Canadà (5,50 per cento), nel Giappone (7,5 per cento), nella Francia (6,25 per cento), nella Germania federale (6,75 per cento), nella Gran Bretagna (6,5 per cento).

Di fronte alla deficitaria situazione economica generale del paese, il Governo ha ritenuto di ancorare il bilancio preventivo per il 1974 a due direttive e cioè alla lotta contro l'inflazione e al convincimento che nelle attuali circostanze per superare l'impatto debba assolvere una funzione determinante la spesa pubblica e quella statale in particolare.

Sino ad oggi (e ad onta delle formali buone intenzioni, temiamo che il fenomeno deleterio non possa essere sradicato) è stato adottato nel nostro paese il sistema di dilatare a dismisura la spesa pubblica, il principio

cioè del disavanzo di spesa che ha incrementato pericolosamente il potenziale inflazionistico. Lo Stato per moltissimi anni ha distribuito a piene mani il nulla, ha posto in essere segni monetari screditantisi in proporzione esatta della quantità ed i cittadini, chi più chi meno, hanno beneficiato, con effetti più apparenti che sostanziali, dell'imbroglio, del saccheggio, di un vero e proprio bengodi per cui ciascuno ha tentato di vivere alle spalle di tutti, ponendo a carico di quel pagatore generale che è lo Stato rivendicazioni, passività, sogni velleitari di giustizia, iniziative sconsiderate ed utopistiche, disamministrazione.

Tanto allegro scialacquio ha trovato eco corale negli altri mille e mille centri di spesa pubblica rappresentati dagli enti locali, dagli enti istituzionali o parastatali, compresi quelli previdenziali, dalle cosiddette aziende autonome e municipalizzate, da alcuni enti di gestione delle partecipazioni statali che hanno inteso e tuttora intendono la loro autonomia come diritto di fare bancarotta.

La conclusione di questo grosso bisticcio o pasticcio è che gli italiani che lavorano sono poco più di 10 milioni, mentre gli altri 44 milioni sono costituiti da pensionati (civili, di guerra, di invalidità, di vecchiaia, di intrallazzo) che sono pari al numero degli « attivi » ed, in più larga misura, da persone che non lavorano o fingono di lavorare e cioè da parassiti.

Ora i nodi sono venuti al pettine e sono vane le lacrime di coloro che, dopo aver per anni legittimata ed attuata la soluzione dell'aumento a dismisura della spesa pubblica, oggi piangono sull'inflazione e ricorrono ad espedienti artificiali per difendersi di fronte all'opinione pubblica.

Si è così appalesata la necessità del cambio di direzione, della svolta (che per essere praticata da un Governo che guarda sempre più a sinistra e che anzi ha realizzato di fatto l'intera conversione a sinistra non può che essere « storta » o « manca », così come si dice in Sicilia per indicare la mano sinistra) ed a tale fine si è approntato un bilancio di emergenza o di congiuntura con l'adozione di pretese misure di tamponamento.

Il bilancio del 1974 è pertanto il bilancio del rattoppo, delle pezze da attaccare ad un abito scucito e lacero che rimane purtroppo inservibile o tutt'al più può essere utilizzato per ripararsi dal freddo nel rapido svolgere di una stagione invernale.

In altri tempi, in tema di bilancio, si riteneva valido il principio del pareggio fra le entrate tributarie ed extra tributarie e le spese correnti di investimento; le entrate impiegate in investimenti rappresentavano il risparmio che la pubblica amministrazione devolveva al sistema economico e costituiva il prelievo di un ammontare di tributi superiore a quello assegnato alle spese correnti generalmente destinate a consumi.

Tale sistema è stato progressivamente abbandonato, sia nelle fasi di contrazione che in quelle di espansione del ciclo economico, ed è stato sostituito dal principio della destinazione ad investimenti di una sola parte delle entrate tributarie, con la conseguenza che la rimanente parte degli investimenti è stata coperta mediante raccolte sul mercato monetario e finanziario ed anche con anticipazioni a fondo perduto della Banca d'Italia. Ma allora quando la spesa pubblica è aumentata ad oltranza e le spese correnti si sono talmente dilatate da coprire e superare le entrate tributarie ed extra tributarie e da trasformare il risparmio pubblico da positivo in negativo non può più farsi ricorso al principio del pareggio tra entrate e spese, ma non è neppure sufficiente rifugiarsi nel sistema della scure e della forbice, dei tagli e dei rattoppi, che appare un espediente più o meno artificioso di natura transitoria, contingente e congiunturale.

Per porre riparo agli squilibri della nostra economia, per lottare contro l'inflazione, per difendere la nostra moneta non bastano provvedimenti drastici di provvisorietà che peraltro spesso appaiono settoriali ed inidonei, così come non è conferente una sommaria scelta di austerità tradotta nella soppresssione o nella riduzione di alcune voci di bilancio.

Il Governo è ricorso all'espediente dei cento giorni, consistente nel blocco dei prezzi di alcuni generi omettendo il blocco dei costi. A nostro avviso, si è trattato di una operazione aberrante perchè il controllo dei prezzi al

consumo senza incidere sui costi di produzione coinvolge e colpisce soltanto gli interessi del commerciante al dettaglio, ma non raggiunge nè il grossista nè il produttore; sicchè si traduce in un vero e proprio fiscalismo a danno dei meno abbienti.

In effetti il blocco dei cento giorni non ha funzionato o al più ha funzionato solo parzialmente.

Dovremmo ora passare dalla fase uno alla fase due della progettata azione governativa, dal blocco rigido al blocco elastico. Ma le apprensioni, i timori non sono pochi e sono pienamente giustificati.

L'onorevole ministro La Malfa ha chiaramente ammesso che « in realtà i problemi affrontati nella fase uno, almeno per quello che riguarda la lotta all'inflazione e un generale equilibrio della nostra situazione economica e finanziaria, non sono stati affatto risolti in via definitiva e basta il manifestarsi di alcune insofferenze e di alcuni errori di valutazione perchè si debba parlare non di passaggio dalla cosiddetta fase uno alla fase due ma di rapido ritorno alle condizioni preesistenti alla fase uno ».

Ritengo che egli abbia parlato non in prima persona ma responsabilmente in nome e per conto di quell'organo collegiale che è il governo. E se le cose stanno nelle condizioni da lui riferite non vi è chi non veda come sia vera e propria utopia programmare e prevedere un preteso riassetto economico e sociale mediante scelte prioritarie consistenti nella difesa della moneta, nella realizzazione delle riforme, nella rinascita del Mezzogiorno. Si tratta di proponimenti velleitari e fantasiosi perchè non si possono disporre spese quando mancano le disponibilità; ed il bilancio non può allontanarsi da quella che è la realtà dell'azione amministrativa.

Non è dato aspirare ad un riassetto economico e sociale in un paese che vara piani pluriennali per migliaia di miliardi in buona parte trasformati in residui passivi, ha un rilevantissimo numero di disoccupati (circa un milione), ha visto aumentare — così come ha rilevato la Commissione CEE — nel breve volgere di dodici mesi, e cioè dal 1° agosto 1972 al 31 luglio 1973, i salari del 26 per cento e i prezzi dell'11,8 per cento, in misura duplicata e perfino triplicata in rapporto ai tassi accertati nel Belgio, in Francia, in Germania, in Inghilterra e nei Paesi Bassi.

Non si può fondatamente parlare di riforme quando il programmato passaggio dalla fase uno alla fase due appare uno strumento demagogico per alimentare illusioni funeste e fantasie non insensibili, mentre contemporaneamente il Ministro del tesoro è costretto a sottolineare con brusco richiamo che il peggio non è passato e ben più che pensare a fughe in avanti è da considerare la persistenza delle condizioni di emergenza che originano particolarmente dal disavanzo globale della pubblica amministrazione, non arrestato nè ridotto, ma tendente a dilatarsi oltre il carico di rottura, e dal preoccupante andamento della bilancia dei pagamenti costituente tradizionale ostacolo a qualsiasi ripresa congiunturale e allo sviluppo più o meno prossimo dell'economia.

È questa un'amara realtà che, a quel che appare all'esterno, è stata recepita dalle componenti della coalizione governativa ad eccezione, come al solito, dei socialisti che, dando luogo ad esarcebati dissensi e contrasti mentre il Governo è invischiato ed impelagato in immani difficoltà nel tentativo di risolvere i problemi tuttora insoluti della fase 1, semplicisticamente ed impazientemente conclamano la necessità di fugare la sensazione di un'eventuale soluzione di continuità tra la fase del blocco (fase 1) e quella delle riforme (fase 2) e puntualizzano di non aver mai accettato un « distinguo » tra le due fasi e di aver sempre ritenuto i due momenti connessi ed interdipendenti.

Le prospettive in ordine alla asserita rinascita del Mezzogiorno suonano poi vera e propria irrisione.

Per fronteggiare l'inflazione galoppante il Governo si è trovato nell'imbarazzante alternativa di adottare un intervento articolato a favore del Mezzogiorno oppure una soluzione genericamente antinflazionistica di evidente sapore « nordista » (termine questo che sono costretto ad usare malvolentieri).

A nostro avviso l'effettiva scelta è stata fatta a favore della seconda ipotesi, seppure

con un richiamo prettamente formale alle esigenze e allo sviluppo del Mezzogiorno.

Difatti, in tema di spese in conto capitale e cioè di spese per investimenti, il rapporto tra sviluppo del processo inflazionistico e disavanzo pubblico non si svolge meccanicamente in quanto, ai fini della lotta al carovita, il contenimento finanziario produce positivi effetti soltanto in caso di avveramento di una duplice condizione e cioè se il sistema economico operi in una situazione di pieno impiego dei fattori produttivi e se l'inflazione origini da una domanda eccedente la offerta e non dall'aumento dei costi di produzione.

Ora, nel nostro paese, lo stato di pieno impiego delle risorse, inteso peraltro in senso relativo, e di sviluppo della produzione, si riscontra solo nel Nord, mentre nel Mezzogiorno, laddove permane l'esigenza della emigrazione, la sotto utilizzazione dei fattori produttivi (tra i quali è da porre l'elemento lavoro) ha raggiunto livelli inusitati. Conseguentemente una limitazione del *deficit* di bilancio negli investimenti sociali, specialmente nei settori-chiave tra i quali quello dell'agricoltura, può dar luogo ad effetti depressivi di particolare gravità ove restino ferme ed anzi probabilmente aumentino le risorse inutilizzate.

Parimenti è da considerare che l'inflazione italiana è « inflazione da costi » e che essa strutturalmente trae origine dall'arretratezza sociale e produttiva del nostro paese; sicchè la limitazione delle spese in conto capitale ricade a danno del Mezzogiorno, laddove l'esigenza di investimenti di carattere sociale è più avvertita.

Ma vi è ancora di più. Gli ingenti residui passivi gravano soprattutto sul Meridione perchè è proprio nel Sud che si sarebbero dovute realizzare le opere non attuate.

La scelta in danno del Mezzogiorno trova peraltro ulteriore riscontro nel fatto che 19 dei 21 generi bloccati durante i 100 giorni concernono prodotti dell'agricoltura e cioè prodotti tipici di un'economia prevalentemente agricola qual è quella meridionale.

A ciò si aggiunga che il Governo di centro-sinistra, alla vigilia della stesura del bilancio preventivo per il 1974, ha negato 3.100 miliardi chiesti dal Ministro della Cassa per il Mezzogiorno per irrinunciabili iniziative economiche a favore del Meridione e cioè 1.800 miliardi in campo industriale, 1.000 miliardi per progetti speciali già approvati il 5 agosto 1972 e 300 miliardi per opere igieniche, soprattutto fognature.

La verità è che la tanto sbandierata particolare attenzione del Governo verso il Sud non è una novità, ma è la radicalizzazione di un espediente mantenuto in vita per molti anni a livello di speculata propaganda elettorale e per fini clientelari.

Lo Stato, dalla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, ha impiegato, in effetti, nel Meridione mezzi economici e stanziamenti di non poco rilievo, ha speso somme che superano i 21.000 miliardi, ma i risultati sono stati assolutamente deficitari perchè è prevalso il sistema delle improvvisazioni, della frammentarietà, della dispersione, degli interessi partitocratici, dell'alternarsi di direttive politiche ed economiche spesso antitetiche e contrastanti. Conseguentemente il divario fra il Nord e il Sud non solo non è stato eliminato e neppure è stato ridotto, ma si è accentuato e con esso hanno trovato incremento il fenomeno della disoccupazione e la gravissima piaga della emigrazione.

Molti, moltissimi problemi assillanti rimangono insoluti. Si sta purtroppo verificando quanto si è temuto nella relazione fatta dal Consiglio di amministrazione del Banco di Sicilia, in data 30 aprile del corrente anno, laddove testualmente leggesi: « Le perduranti difficoltà dell'economia nazionale non potevano non ripercuotersi sullo sviluppo del Mezzogiorno, richiedente condizioni, soprattutto in fatto di disponibilità di risorse e di propensione all'assunzione di nuove iniziative, che possono sussistere soltanto nel quadro di una generale espansione produttiva. È reale anzi il pericolo che la mobilitazione degli ingenti mezzi occorrenti per rilanciare l'economia nazionale, attraverso il maggiore utilizzo delle capacità produttive esistenti soprattutto nelle regioni più progredite, limiti fortemente anche per il prossimo futuro le possibilità di progresso del

Mezzogiorno ». E si aggiunge che « si deve fermamente auspicare che venga compiuto ogni sforzo per contrastare tale tendenza, sia in sede di programmazione economica nazionale, convogliando verso le regioni meridionali la maggior quota possibile degli investimenti destinati ad accrescere la capacità produttiva del sistema, sia in sede comunitaria, esigendo l'attuazione di quella politica meridionale europea, solennemente proclamata obiettivo e presupposto irrinunciabile dell'unione economica e monetaria ».

Che cosa si sta facendo in concreto per esaudire, unitamente alla realizzazione delle riforme, le esigenze delle popolazioni meridionali? Molte voci, tanto polverone, con carenza e comunque con penuria di costrutto! Non è da escludere peraltro che il problema del Mezzogiorno preoccupi i partiti del cosiddetto arco costituzionale solo perchè si teme e si tenta di neutralizzare l'azione di rivendicazione che la Destra nazionale sta svolgendo a favore del Mezzogiorno.

Per tale motivo il Governo, approntando un bilancio con criteri ragionieristici e con annotazioni che somigliano più ad un elenco telefonico che ad uno strumento previsionale delle attività dello Stato, ricorre alla strategia di enunciare la promessa di pretesi nuovi e diversi impegni a favore del Mezzogiorno; di impegni che, per difetto di idonei programmati mezzi, appaiono *ab imis* irrealizzabili.

Ma non è con le parole, bensì con i fatti, che si risolvono gli annosi problemi dello Stato e del Meridione nei vasti campi della economia, della socialità, della civiltà. Lo Stato, le regioni, le provincie, i comuni non possono ridursi, così come da tempo sono ridotti, ad ispettorati di parassitismo e di assistenza, ad enti erogatori di favori e di privilegi, a dispensari di labiali promesse e di fatui programmi. I cittadini, a loro volta, non debbono reclamare soltanto diritti, come fanno da trent'anni, ma debbono ritenersi responsabilmente impegnati ad assolvere anche doveri; ed il primo dei doveri, il cui adempimento potrà consentire bilanci meno rigidi e con previsioni di progresso, consiste nella volontà concreta di lavorare per realizzare maggiore produttività e per aumentare la redditività.

La soluzione del problema delle riforme e di quello del Mezzogiorno può derivare soltanto dall'incremento del lavoro, dal potenziamento della produzione, dall'accrescimento del reddito nazionale e non può trarre origine dalle aride e peraltro esigue cifre di un bilancio preventivo compilato solo per obbligo di ufficio ed inadempimento di una annuale formalità. Il Governo appare all'opinione pubblica privo di mordente e di chiare idee sul *quind agendum* e, così come ha osservato recentissimamente un illustre giornalista, i governanti sembrano alle prese con le cose tanto più grandi di loro.

Le notizie più disparate, le informazioni ufficiali ed ufficiose palesemente contraddittorie, i profondi contrasti tra le componenti della coalizione di centro-sinistra guidata da sinistra, denotano chiaramente incertezza, indecisione e disorientamento. Come sarà possibile mettere in movimento la sbandierata complessa azione di interventi nel Mezzogiorno e delle riforme, persistendo uno stato di cose tanto grave quanto cronico, mentre le previsioni di entrata dello Stato non inducono all'ottimismo e le spese incombono in misure straordinariamente onerose travolgendo qualsiasi argine di contenimento? Malauguratamente dobbiamo sciogliere l'amletico interrogativo con accenti e prospettive di pessimismo amaro; vorremmo, invece, aggrapparci all'ultima dea che è la speranza, ma anche la speranza purtroppo si traduce in illusione, sconforto, utopia! (*Vivi applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,50*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari