SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

236ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 4 APRILE 1978

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente CATELLANI,
indi del vice presidente CARRARO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Presentazione di relazione . . . . . *Pag.* 10395

Seguito della discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 » **(912)**, « Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 » **(912-bis)** e « Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 » **(912-ter)**;

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976 » **(871)**:

GIACOMETTI (*DC*) 10395
NENCIONI (*DN-CD*) 10409
OCCHIPINTI (*PSDI*) 10397
POLLI (*PSI*) 10403

INTERROGAZIONI

Annunzio 10417

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MERCOLEDI' 5 APRILE 1978 10417

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del vice presidente CATELLANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 17*).

Si dia lettura del processo verbale.

PACINI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.*

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

Annunzio di presentazione di relazione

PRESIDENTE. A nome della 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), il senatore Carboni ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Adeguamento dell'ordinamento interno alla Direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 76/211/CEE relativa al precondizionamento in massa o in volume di alcuni prodotti in imballaggi preconfezionati » (952).

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 » (912), « Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 » (912-bis) e « Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 » (912-ter);

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976 » (871)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 », « Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 » e « Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 »; « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976 ».

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

GIACOMETTI. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli senatori, i dati relativi al disavanzo del settore pubblico allargato previsto per il 1978 confermano che il risanamento della finanza pubblica e in genere dell'economia esige certamente un'opera complessa che dovrà essere svolta con tenacia e decisione in un periodo certamente non breve.

Gestire assieme la crisi e superare la stessa è un confronto politico da accettarsi senza riserve se vogliamo riequilibrare le sfasature provocate all'interno della società in questi ultimi anni con iniziative disorganiche e corporative.

Mi pare dalla relazione riguardante la spesa che si siano raggiunti i tre obiettivi indicati dall'intesa programmatica:

1) l'aver individuato il *deficit* spontaneo e reale dello Stato senza infingimenti;

2) l'aver valutato il *deficit* reale senza alcun intervento correttivo;

3) l'aver contenuto il *deficit* in base agli impegni assunti con il Fondo monetario internazionale.

Ma ritengo che tali obiettivi si potranno dimostrare « realisticamente validi » solo attraverso la dimostrazione di un serio e coerente impegno per il risanamento della si-

tuazione economica e finanziaria che il nostro paese sarà in grado di dare a livello internazionale. E questo impegno deve risultare da una coerente azione di risanamento della finanza pubblica in quanto è proprio dal dissesto della stessa che scaturisce un pregiudizio alla nostra credibilità internazionale.

Dal contenimento del *deficit* del settore pubblico allargato (amministrazione pubblica centrale, regioni, enti locali, istituti di previdenza, aziende autonome dello Stato e degli enti locali, Enel, ospedali) dipende non solo il parametro livellato della domanda globale, ma inoltre anche la possibilità di determinare il *deficit* della bilancia dei pagamenti e di evitare un ulteriore aggravio inflazionistico che superi i livelli normali.

E sarebbe impossibile sottrarsi ad una ulteriore pressione inflazionistica se si dovessero verificare congiuntamente nuove crisi valutarie e nuove cadute del cambio della lira.

È evidente quindi che la preoccupazione dei paesi terzi sulla garanzia della nostra solvibilità non è priva di giustificazioni, a seconda delle scelte di politica economica del Governo nazionale e soprattutto perchè si teme l'aggravamento del disordine economico internazionale dovuto a speculazioni valutarie ed alla delicata situazione politica del nostro paese.

È vero che le preoccupazioni per il disordine internazionale dovrebbero spingere i maggiori paesi ad economia forte ad operare con decisione e rapidità per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale fondato sulla equità e capace di assicurare uno sviluppo economico nell'interesse di tutti.

Ma in assenza di una cooperazione economica internazionale orientata in questa direzione, l'Italia non può ignorare l'interesse di altre economie e deve porsi in condizioni di contrattare con abilità e fermezza, dimostrando di avere la capacità di procedere gradualmente all'opera di risanamento e rinnovamento di cui ha bisogno.

A questo punto l'osso del problema appare chiaro. C'è un problema di *deficit* allargato e c'è un problema di contenimento della spesa. Ed è qui che si collega il più generale problema di politica economica, in relazione alla nostra congiuntura.

Il nostro paese è oggi più che mai stretto in una morsa. Gli interventi attuati nell'ultimo anno dal Governo (in particolare il contenimento della spesa pubblica e della espansione del credito, nonchè l'aumento della pressione fiscale) hanno prodotto sì risultati ampiamente positivi per quanto riguarda l'equilibrio dei conti con l'estero e il contenimento dell'inflazione; ma in conseguenza di tali interventi e dell'insufficiente sviluppo della domanda internazionale, la nostra situazione economica è ora caratterizzata dal rallentamento dei ritmi produttivi, dal deterioramento dei conti economici delle imprese e dalle conseguenti difficoltà per l'occupazione.

Il Governo è giustamente consapevole che il ripetere l'esperienza del 1975, con un impulso generalizzato alla domanda, sarebbe destinato fatalmente a rimettere in moto l'inflazione, ed a dare una spinta più che proporzionale alle importazioni, con effetti deleteri sui nostri conti con l'estero.

In particolare, se non si riesce a contenere il *deficit* allargato entro la cifra dei 20.000 miliardi, non solo avremo un bilancio inflazionista e deleterio per l'equilibrio dei conti con l'estero, ma si ridurrebbe drasticamente lo spazio per il finanziamento dei settori produttivi, dato che il limite del credito non può superare i 30.000 miliardi.

E allora la via obbligata da battere diventerà quella di una politica selettiva, che sviluppi la domanda pubblica, non globalmente bensì in settori che possano migliorare la posizione del nostro paese verso l'estero e che diano un contributo, attraverso una maggiore produttività del settore pubblico, alle cosiddette economie esterne, che condizionano fortemente la produttività globale del nostro sistema produttivo.

Le innovazioni tecniche che il bilancio contiene costituiscono senz'altro una leva interessante che è bene conoscere; ma, a mio avviso, l'osservazione più importante è di carattere politico. L'accordo a cinque e l'at-

tuale situazione politica rendono indispensabile che la responsabilità del contenimento della spesa non sia più, come in passato, prevalentemente imputata all'Esecutivo.

In una situazione come questa si ha, di fatto, un'inversione di ruoli: il Parlamento deve trovare la sua funzione di contenimento della spesa, proprio perchè è in Parlamento che si determina la massima presenza contestuale delle forze politiche. Ecco qual è il significato politico di questo bilancio.

Sarà una sfida: la verifica dell'accordo a cinque. E se le forze politiche in Parlamento riusciranno ad attuare la riduzione del *deficit* allargato della spesa che il Governo ha messo in evidenza e indirettamente chiesto, sarà una prova che l'accordo a cinque funziona.

Se così non sarà, saranno poste le premesse perchè presto o tardi l'attuale equilibrio politico sia destinato a saltare.

È questo il motivo per il quale il discorso sul bilancio si rivela di particolare importanza. (*Applausi dal centro*).

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

O C C H I P I N T I . Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, in seguito ai drammatici eventi di queste ultime settimane e alla crisi di Governo intervenuta nello scorso mese di febbraio il Parlamento è chiamato ad approvare il bilancio dello Stato con notevole ritardo rispetto alle ordinarie procedure e tempi che regolano questa fondamentale prerogativa delle Camere. Nel periodo di tempo intercorso tra la presentazione dei documenti di bilancio e la loro discussione generale in quest'Aula le previsioni sull'andamento dell'economia sono state affinate e rese più puntuali sulla scorta dei dati risultanti dai consuntivi per il 1977. Tali dati emergono dalla relazione sulla situazione economica del paese, dal recente e copioso lavoro di verifica effettuato dagli esperti economici dei partiti, dalla relazione programmatica del Presidente del Consiglio al Parlamento. A queste fonti deve inoltre aggiungersi la recente nota di variazione al bilancio di previsione per il 1978 comunicata giorni or sono alla Presidenza di questa nostra Assemblea.

Ci troviamo quindi di fronte a un quadro conoscitivo quanto mai ricco e articolato che ci consente, diversamente da quanto avveniva negli anni precedenti, di esprimere giudizi approfonditi sull'andamento dell'economia italiana e sulle misure di politica economica recentemente concordate. Va dato atto inoltre al relatore di maggioranza senatore Lombardini di aver presentato una relazione così completa ed esaustiva da consentirci di affrontare questa discussione con la serenità e la lungimiranza richieste dalle drammatiche circostanze nelle quali stiamo vivendo. Per la prima volta la relazione esprime giudizi critici e propone linee di riforma con un atteggiamento imparziale nei confronti dell'operato del Governo e della pubblica amministrazione. Ci sembra quindi doveroso fare nostra questa linea sotto il segno di un comune senso di responsabilità che deve essere apprezzato in quest'Aula e nel paese.

Diversamente da quanto avveniva negli anni precedenti, i documenti previsionali di finanza pubblica presentati dal Governo rispondono ad una logica di politica economica. Il bilancio dello Stato è infatti parte integrante della relazione previsionale e programmatica nella quale vengono configurate sia le azioni per il controllo della congiuntura nel breve termine sia i provvedimenti per il rilancio dell'economia nel corso del prossimo triennio. Tali azioni e tali provvedimenti debbono peraltro essere interpretati sulla base delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio che raccolgono i risultati del comune sforzo di intesa compiuto dai partiti che sostengono il Governo.

Intorno agli aspetti emergenti dai documenti ricordati intendiamo esprimere un giudizio articolato sia sui profili istituzionali ancora incompiuti della legislazione finanziaria sia sulle questioni di merito che investono la politica economica sottesa alle previsioni contenute nei dati di bilancio. Quanto al primo dei due aspetti indicati, dobbiamo

affermare che la legislazione finanziaria, recentemente perfezionata con la legge n. 411, lascia ancora aperti notevoli varchi alla dilatazione aberrante della spesa pubblica senza che il Parlamento possa contare su strumenti adeguati per il controllo e il rigetto delle spese incompatibili con il quadro dell'economia italiana. Intendiamo riferirci a tre distinti problemi: il primo concerne la prevalente interpretazione che continua ad essere data sull'obbligo di copertura previsto dall'articolo 81 della Costituzione. In forza di questa interpretazione si assume che deve sussistere garanzia di copertura solo per le spese iscritte in bilancio nel primo anno e non già in quelli successivi Con ciò si ipoteca l'iscrizione in bilancio di spese gravanti su esercizi futuri e per i quali non sono prevedibili mezzi di copertura offerti dalle entrate tributarie e dal mercato finanziario. Appare pertanto necessario che l'iscrizione in bilancio degli stanziamenti previsti ad opera di leggi pluriennali di spesa avvenga anno per anno e sulla base di accertate disponibilità finanziarie. In mancanza di tale adempimento non appare facilmente superabile la difficoltà di vincolare le decisioni di spesa previste da nuove leggi ai limiti quantitativi contenuti nel bilancio di previsione. E si può supporre che tale difficoltà permanga nonostante l'obbligo del Tesoro di presentare rendiconti trimestrali di cassa.

Resta ancora irrisolto il problema dei residui di stanziamento, che conferisce al sistema di finanza pubblica vigente un potenziale inflazionistico considerevole in quanto le autorizzazioni annuali approvate dal Parlamento continuano ad avere di fatto efficacia quinquennale. Ci sembra pertanto assai opportuno l'intento contenuto nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, secondo il quale dovranno essere cancellate tutte le autorizzazioni di spesa intervenute negli anni passati e alle quali non si sia dato seguito con provvedimenti di impegno. Questa riforma non rappresenta per noi che un primo passo verso la realizzazione di un bilancio pluriennale di competenza accompagnato da un bilancio annuale di cassa. Quest'ultimo in particolare consentirà di adeguare le iscrizioni in bilancio alle effettive possibilità di copertura offerte dall'andamento delle entrate tributarie e dalla entità delle risorse disponibili sul mercato finanziario. Il bilancio annuale di cassa dovrebbe ridurre al minimo l'incidenza dei residui di stanziamento sul volume conplessivo della spesa la quale pertanto potrà essere correttamente definita in sede di controllo parlamentare.

Concordiamo in proposito con le indicazioni espresse dal senatore Lombardini nella sua relazione. Ci sembra in particolare di notevole interesse l'indicazione secondo la quale le autorizzazioni di spesa dovranno essere distinte sulla base della loro reale incidenza sull'esercizio di bilancio dovendo sussistere altre forme di autorizzazione da assumere solo in via eventuale o da configurare con meri impegni di spesa.

Il completamento della riforma del sistema della contabilità dello Stato appare di evidente urgenza non solo perchè si tratta di conferire agli organi costituzionali competenti reali strumenti di programmazione della spesa pubblica, ma anche perchè nel merito è solo mediante questi strumenti che potrà essere arrestata l'incontrollabile espansione di taluni aggregati di spesa come quelli relativi all'ordinamento sanitario e pensionistico.

Sotto questo profilo anche il complesso delle spese di trasferimento, e in particolare quelle che affluiscono alle regioni e agli enti locali, non sembra facilmente riconducibile a criteri di guida razionali se la riforma dovesse arrestarsi al mero ripianamento dei *deficit* pregressi. Occorre in proposito stabilire princìpi di ben altro rigore in linea con quelli che la parte politica a cui appartengo ha da tempo sostenuto.

Si tratta in altri termini di stabilire per legge alcuni criteri inderogabili che vincolino la spesa della regione e degli enti locali entro limiti invalicabili configurati sulla base di *standards* relativi al reddito della popolazione e alla consistenza dei servizi reali esistenti sul territorio.

Quando le dirigenze degli enti locali intendano superare questi limiti occorrerà che alle maggiori spese venga fatto fronte con

una autonoma capacità impositiva in modo da vincolare gli amministratori ad un rapporto di responsabilità politica nei confronti delle rispettive popolazioni amministrate.

Altro e diverso è il problema relativo all'efficienza che questi enti dimostrano nell'investire le risorse ad essi trasferite. Come ci riserviamo di dire più diffusamente in seguito, appare assai preoccupante il fenomeno dell'incapacità del sistema delle autonomie di investire le somme trasferite nei tempi richiesti dallo sforzo di rilancio dell'economia. Dovrà quindi essere predisposto con urgenza un provvedimento o comunque una serie di misure che rendano possibile la manovra degli investimenti pubblici per la quale è stato trovato con tanta difficoltà spazio finanziario nell'ambito del cosiddetto disavanzo del settore pubblico allargato.

Il giudizio positivo che qui intendiamo esprimere sulle intenzioni del Governo in materia di legislazione finanziaria non può tuttavia essere confermato con altrettanta sicurezza per quanto riguarda il quadro di politica economica delineato nei documenti che ho citato in apertura. Emergono infatti da questo quadro ombre e luci. Nelle note critiche che avevamo appuntato allorchè il Governo presentò la relazione previsionale si considerava la politica economica risultante da quel documento come un *continuum* rispetto ai provvedimenti già assunti per il contenimento della domanda interna e per il rilancio delle esportazioni. Non sembrava, in altri termini, che si tenesse conto in quelle previsioni dei mutamenti intervenuti nella dinamica del mercato internazionale, e ciò nonostante, il declino della domanda mondiale suggerisca una ben diversa politica per evitare l'aggravarsi della crisi e l'aumento della disoccupazione.

Si immaginava un effetto trainante del mercato internazionale che avrebbe dovuto compensare, con l'aumento delle esportazioni, l'effetto restrittivo dei provvedimenti rivolti al contenimento della domanda interna. Ma proprio quando queste previsioni venivano formulate il tasso di crescita del mercato internazionale andava spegnendosi. Diventava pertanto necessario un cospicuo rilancio della domanda interna, attraverso lo stimolo alle attività d'investimento nel quadro delle compatibilità macro-economiche espresse dalla esigenza di contenere il disavanzo pubblico in limiti prossimi a quelli concordati con il Fondo monetario internazionale. Si notava allora che senza un tempestivo avvio di una cospicua manovra di rilancio, la politica economica avrebbe determinato effetti depressivi sui consumi interni con immediate conseguenze sulla produzione e sull'occupazione. In tal modo ne consegue l'effetto di mettere in ginocchio un sistema economico già debellato dall'intensità della crisi, sistema che finisce così per premere sul versante della spesa pubblica, per trovare in esso possibilità di sopravvivenza.

La conseguenza di questa politica sarebbe stata quella di favorire l'aumento dell'area dell'economia assistita a carico della finanza pubblica, finanza che avrebbe d'altra parte trovato dal lato dell'entrata tributaria mezzi di copertura sempre più ridotti in conseguenza di una diminuzione del gettito fiscale dovuta al minor volume dell'attività economica.

La circostanza da noi paventata, secondo la quale l'economia rischiava di entrare in un circolo vizioso che avrebbe finito per scaricare la sua influenza negativa sulla finanza pubblica, si sta purtroppo verificando. La produzione industriale, infatti, esauritosi il ciclo delle scorte, è in costante declino a far tempo dal secondo semestre del 1977 e mentre l'occupazione diminuisce, aumentano le richieste d'intervento nell'ambito del sistema previdenziale e si allarga in modo preoccupante il *deficit* della cassa integrazione per gli operai occupati nell'industria.

Rispetto a questi eventi ci chiediamo — ed è questa la nostra più rilevante preoccupazione — quale efficacia possa avere e in quali tempi possa dare risultati concreti la manovra di rilancio per la quale è stata rinvenuta una disponibilità finanziaria di 4.000 miliardi, secondo le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio.

Vale ricordare in proposito che tale manovra si iscrive nel contesto di una serie di misure più ampie che intendono ridurre il

deficit del settore pubblico allargato di ben 9.000 miliardi per contenere in 24.000 miliardi il disavanzo totale. Continuiamo, in sostanza, ad avere serie perplessità sui tempi ai quali vengono collegati gli effetti della manovra proposta, nonchè sulla sua effettiva incidenza quantitativa. Anzitutto la nota di variazione al bilancio presentata giorni orsono al Senato, determinando un peggioramento del disavanzo di ben 1.227 miliardi, ci costringe a riflettere sui reali indirizzi che, al di là delle previsioni ufficiali, il Governo intende concretamente avviare.

In secondo luogo questa manovra rischia di avere un'efficacia assai più ridotta di quella prevedibile se tutta la politica di bilancio non viene orientata in modo espansivo.

Non intendiamo riferirci evidentemente al volume della spesa, bensì alla sua qualificazione e per essa alla crescita prevedibile delle spese di investimento rispetto a quelle correnti.

Consentitemi in proposito qualche ulteriore, più dettagliata riflessione. La determinazione dei fabbisogni relativi al credito totale interno non può evidentemente prescindere dal prevedibile andamento dell'economia nel 1978, andamento che assume come punto di partenza i dati emergenti dai consuntivi del 1977. Tali dati rivelano che la politica di stabilizzazione attuata dal Governo ha avuto successo; basti pensare al fatto che, mentre era stato programmato un avanzo di 400 miliardi nella bilancia dei pagamenti per il periodo 1° aprile 1977-31 marzo 1978, l'importo a consuntivo è risultato essere superiore di ben duemila miliardi. I prezzi hanno subìto rispetto al 1976 una flessione di due punti, attestandosi intorno al 16 per cento di incremento annuo.

La produttività per addetto è diminuita particolarmente nel terzo trimestre del 1977 per una quota dell'ordine del 3 per cento, in conseguenza del declino della produzione industriale, mentre i guadagni medi mensili di fatto sono aumentati nello stesso periodo del 18,6 per cento.

Da questo quadro emergono anche i dati relativi alla competitività della nostra economia sul mercato nazionale. Essa — si badi — è aumentata non già per un miglioramento dei costi di lavoro comparati, bensì per la notevole svalutazione che la lira ha subìto nei confronti di tutte le altre monete europee, escluso il franco francese. Tale svalutazione ha più che compensato in termini positivi l'andamento negativo del costo del lavoro per unità di prodotto rispetto ai tassi di incremento riscontrati negli altri paesi europei.

In conseguenza di questa situazione abbiamo indubbiamente rafforzato la nostra situazione valutaria nei confronti dell'estero, con un incremento considerevole delle nostre riserve in moneta convertibile, che ammontano ora a otto miliardi di dollari. Non si deve tuttavia dimenticare che nel corso del 1978 dovremmo restituire rate di prestiti che vengono in scadenza per più di tre miliardi di dollari, mentre il sistema bancario è indebitato verso l'estero per la ragguardevole cifra di sei miliardi e seicento milioni di dollari.

La maggiore solidità finanziaria acquisita dall'economia italiana nel corso del 1977 dovrebbe costituire uno stimolo ad aprire più larghi spazi per la ripresa degli investimenti ed il rilancio dell'occupazione. Ma tali spazi non sono che in parte da ricollegare all'ammontare del credito totale interno, quanto e soprattutto alle modalità del suo finanziamento e alla qualità della spesa generale del bilancio.

Quanto alla entità del credito totale interno, va ricordato che nella quota relativa al fabbisogno netto del Tesoro è incluso, per l'importo di cinquemila miliardi, il consolidamento dei debiti degli enti locali nei confronti delle banche. Questa operazione non ha contribuito ad aumentare la liquidità del sistema economico, trattandosi di spese che hanno già esercitato in passato i loro effetti.

Per quanto concerne le modalità di copertura del fabbisogno del settore statale, i dati consuntivi fanno ritenere che la manovra restrittiva attuata nel 1977 sia stata anche per questo verso assai drastica. La base mo-

netaria è infatti diminuita di circa 1.350 miliardi, mentre sono stati collocati oltre 15.000 miliardi di buoni del tesoro. Ciò ha determinato una più lenta discesa dei tassi di interesse, contribuendo in tal modo a rendere più difficile l'approvvigionamento finanziario delle imprese.

Non vi sono ragioni per ritenere che la politica del bilancio per il 1978 abbia effetti espansivi, in quanto le uniche componenti della domanda pubblica dotate di maggiore dinamicità sono di parte corrente e mirano prevalentemente, mediante trasferimenti alle famiglie, ad integrare redditi erosi dalla inflazione. Si può stimare infatti che le uscite di parte corrente avranno un incremento del 21 per cento, mentre le spese di investimento cresceranno al ritmo più contenuto del 16 per cento.

D'altra parte i programmi di utilizzo dei 4.000 miliardi previsti per la manovra espansiva (energia, trasporti ferroviari, telefoni, opere pubbliche, edilizia) non sembrano avere nel complesso notevoli effetti moltiplicativi. Questi ultimi, ove dovessero peraltro manifestarsi, sono destinati ad incidere soltanto a far tempo dalla seconda metà del prossimo anno.

Se a questa previsione si aggiungono gli effetti depressivi connessi alla incidenza della politica fiscale e tariffaria per il 1978, effetti stimabili in 2.800 miliardi sottratti all'economia, si ricava che lo spazio per un programma di investimenti diretto a sostenere in modo duraturo la crescita del reddito continua ad essere assai ristretto.

Sulla base di queste considerazioni abbiamo espresso, durante le trattative per la formazione del programma di Governo e continuiamo a ribadire oggi, il nostro dissenso nei confronti di qualsiasi misura che aggravi il già rilevante carico fiscale. D'altra parte non ci sembra che vi sia ancora qualche possibilità di muoversi in questa direzione.

Il prelievo rispetto al prodotto interno lordo ha ormai raggiunto percentuali prossime a quelle esistenti nei paesi comunitari, nonostante sussistano ancora differenze notevoli in termini di reddito *pro capite*.

La politica da perseguire in questo settore sarà pertanto quella diretta ad allargare la base impositiva attraverso la lotta alle evasioni e il recupero di base imponibile che può essere raggiunto eliminando talune esenzioni oggi esistenti.

I dubbi che abbiamo inteso esprimere in questa sede non intaccano il nostro giudizio favorevole sulle linee di intervento indicate nel programma di politica economica del nuovo Governo. Essi vogliono soltanto essere la premessa per una incessante attività di stimolo e di verifica dei risultati conseguiti, di cui intendiamo darci carico nei prossimi difficili mesi che ci separano dalla fine dell'anno.

Vogliamo sottolineare inoltre che gli indirizzi di politica economica assunti dal programma recepiscono in buona parte sollecitazioni formulate da tempo anche da parte nostra. Ciò vale in particolare per due aspetti di rilievo. Il primo concerne l'aumento delle tariffe pubbliche, al quale diamo il nostro consenso purchè esso si accompagni a politiche rigorose dirette a contenere i costi di produzione all'interno di tutti i settori comunque collegati alla finanza pubblica: se fosse diversamente, infatti, lo onere dovuto al riequilibrio dei bilanci delle aziende pubbliche si ripercuoterebbe sui ceti più deboli del paese, non diversamente da quanto avveniva allorchè tali *deficit* dovevano essere coperti con l'aumento delle entrate tributarie. Il secondo riguarda le politiche salariali e le misure volte a contenere la dinamica dei costi di lavoro. Su questa questione riteniamo che i partiti debbano concordemente appoggiare in tutte le sedi coinvolte, dal centro alla periferia, lo sforzo del sindacato il quale si è dato responsabilmente carico di contenere la dinamica dei salari entro i limiti di compatibilità posti dalle evoluzioni delle altre grandezze economiche e dall'esigenza di salvaguardare la competitività internazionale del paese.

Lo sforzo che tutti responsabilmente abbiamo concordato di affrontare per guidare

l'economia fuori dalla crisi risulterebbe tuttavia vano se di altrettanta responsabilità non si desse prova ai diversi livelli nei quali si articolano l'ordinamento istituzionale e la nostra società civile.

Per essere più espliciti, la maggiore preoccupazione che sentiamo necessario esprimere riguarda il comportamento degli enti di spesa esterni allo Stato centrale e dai quali dipende in gran parte il successo della manovra di politica economica alla quale abbiamo dato il nostro consenso.

Vogliamo fare riferimento in modo esplicito al settore sanitario e più in generale al ruolo di grande importanza che le regioni hanno in questa delicata fase della vita economica del paese. La riforma sanitaria deve essere realizzata non avendo ad obiettivo traguardi astratti e semplicistici, bensì le reali possibilità del paese: dovrà pertanto essere fissato in questo settore un limite invalicabile di spesa in rapporto all'andamento del prodotto interno lordo. Si può supporre infatti che soltanto in tal modo possa essere costituito un efficace disincentivo al proliferare degli sprechi e delle diseconomie, estese purtroppo a quasi tutti i settori dell'assistenza sanitaria.

Del pari, per quanto riguarda le pensioni, le linee di intervento prefigurate nel programma di Governo debbono puntare in via del tutto prevalente ad eliminare la « giungla » esistente nel sistema, togliendo di mezzo quelle distorsioni che si traducono in consistenti sottrazioni di risorse nei confronti di coloro che più avrebbero bisogno.

Non si dimentichi infine che il ruolo più importante per l'avvio della politica di investimenti pubblici compete alle regioni: queste ultime appaiono talvolta più preoccupate di dar vita a programmi onnicomprensivi, che di accelerare le spese di investimento di loro diretta competenza. Lo stesso è a dirsi per quegli enti locali che ritardano l'approvazione dei programmi di fabbricazione, impedendo in tal modo che l'attività edilizia continui ad esercitarsi negli esigui spazi ancora aperti.

L'emergenza impone che, per tutti questi casi, si dia vita, nel rispetto delle garanzie costituzionali, a procedure accelerate mediante le quali gli enti morosi o ritardatari possano essere sostituiti da altri soggetti riguardo agli adempimenti che condizionano l'avvio dei programmi.

Ci sembra doveroso infine richiamare l'attenzione sugli indirizzi di politica economica più direttamente connessi al problema del Mezzogiorno. L'impressione che si ricava dalle linee di politica economica espresse dai documenti ufficiali è che la rilevanza del problema meridionale sia limitata alla riconferma meramente verbale dello *slogan* della centralità. In effetti l'avvenire del Mezzogiorno, e con esso la soluzione del dramma della disoccupazione e del sottosviluppo, dipende più che mai dalla capacità del paese di ritrovare il sentiero della crescita attraverso la ripresa del processo di accumulazione.

Nei suoi termini più generali infatti il problema del Mezzogiorno è legato a quello del reperimento di risorse addizionali che devono trovare origine non solo e non tanto nel bilancio pubblico, quanto e soprattutto nel sistema delle imprese. Ridando vitalità a questo sistema, con la rimozione delle strozzature che ne impediscono la crescita, si può infatti creare l'insieme delle condizioni per l'ampliamento della base produttiva e l'assorbimento della disoccupazione.

Il successo degli interventi legati a questo obiettivo, come quello delle altre misure contenute nel programma di Governo, non appare raggiungibile se non in presenza di uno sforzo congiunto del Governo e dei partiti.

Il nostro assenso sul programma e sulle misure di politica economica contenute nel bilancio non vuole pertanto essere un atto simbolico nè, tanto meno, incondizionato: con ciò intendiamo dire che la partecipazione di tutti i partiti che hanno sottoscritto l'accordo alla formulazione e all'attuazione delle misure di politica economica è essenziale per uscire dalla crisi. Il nostro assenso continuerà pertanto a sussistere soltanto se questa partecipazione potrà essere esercitata in modo efficace e continuativo, mentre verrà meno se la gestione dell'economia dovesse continuare ad avvenire, come troppo spesso è avvenuto in passato, al di fuori delle fun-

zioni di stimolo e di controllo del Parlamento e dei Gruppi che sostengono il Governo. (*Applausi dal centro-sinistra. Congratulazioni*).

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

P O L L I . Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli senatori, questo dibattito sul bilancio dello Stato ha luogo mentre l'onorevole Moro è costretto ad una ben dura prova politica e morale da un pugno di *killers* politici altrettanto fanatici quanto pericolosi, nemici dichiarati e giurati della nostra Repubblica.

Seppure oggi pesano su di noi l'angoscia per la sorte di Moro, il dolore per i trucidati della sua scorta, così come per le vittime ormai troppo numerose di questa criminale organizzazione terroristica, ciò malgrado credo che questi sentimenti non offuschino in noi la precisa e profonda consapevolezza che questi nemici della Repubblica non prevarranno. Questa consapevolezza profonda ci deriva soprattutto dalla grande, immediata ed inequivoca risposta che le masse popolari, in ogni parte del paese, hanno dato ai terroristi, risposta che non è solo l'espressione della vivente unità nazionale ma la manifestazione della precisa e diffusa volontà di difendere la democrazia. Ci deriva anche dal comportamento estremamente reattivo ma mai isterico delle forze politiche e sindacali che nel frangente attuale non solo non hanno ceduto allo sbigottimento, non solo non cedono ora al ricatto, ma nel loro insieme hanno fatto prevalere con convinzione le ragioni dell'unità istituzionale, della solidarietà democratica, della fermezza morale, delle non meno essenziali continuità e responsabilità operative.

È dunque su questo terreno unitario che si deve procedere per difendere la democrazia e debellare i suoi nemici. Difendere la democrazia significa però per noi trasformare lo Stato secondo le attese e le esigenze delle classi lavoratrici. E lo diciamo senza enfasi retorica proprio perchè non consideriamo lo Stato repubblicano un guscio vuoto: definizione che equivale ad un alibi morale per ogni disimpegno. La trasformazione dello Stato trova proprio nel vasto e decisivo ambito della finanza pubblica una delle occasioni di impegno più significative e producenti.

Non ci si deve dunque fraintendere se in questo spirito muoviamo alcune considerazioni e rilievi critici al nuovo Governo Andreotti. Noi socialisti giudichiamo infatti come un passo avanti rispetto alla precedente fase politica caratterizzata dal regime delle astensioni e della non sfiducia la costituzione di questo nuovo Governo in quanto fondato su un'ampia e chiara maggioranza parlamentare che comprende a pieno titolo i partiti della sinistra Ad esso noi intendiamo dare quindi il nostro apporto pieno e leale. Ma non faremmo opera di chiarezza politica se non dicessimo che continuiamo a ritenere, con tenace convinzione, che ciò di cui il paese ha veramente bisogno per uscire dalla sua crisi gravissima era ed è un Governo di emergenza, di ampia intesa fra tutti i partiti democratici dell'arco costituzionale, di vera unità nazionale.

Detto questo sotto il profilo politico generale, dobbiamo aggiungere che, anche considerando in sè il nuovo Governo, nascono in noi alcune riserve sia per quanto riguarda la sua struttura sia per quanto riguarda il programma. Quest'ultimo infatti, sebbene nella sua logica d'impianto implichi il programma medesimo dell'accordo di luglio, si presenta tuttavia non poco indeterminato specie sul piano economico. La questione della struttura del Governo poi è per noi importante — e l'abbiamo ancora rimarcato in sede di trattativa per il nuovo Governo oltre che nelle nostre ultime assise ufficiali — per due ordini di motivi. sotto il profilo della riduzione del numero dei ministri quale indispensabile condizione della stessa riforma della sezione centrale dell'ordinamento dello Stato e sotto il profilo dell'accorpamento funzionale dei Ministeri quale momento necessario per l'introduzione e l'avviamento di un coordinato ed efficiente assetto istituzionale del governo dell'economia.

La questione assume inoltre una notevole rilevanza all'interno del nostro specifico discorso che riguarda il bilancio dello Stato visto nell'ottica di una coerente politica di ristrutturazione della finanza pubblica. Basti considerare al proposito la grave sconnessione esistente per effetto dell'attuale settorialismo dicasteriale tra Ministero del bilancio e Ministero del tesoro. In assenza di precise procedure di coordinamento il Ministro del bilancio non partecipa oggi alle fasi istruttorie delle decisioni di spesa predisposte dalla Ragioneria generale e dal Tesoro nè a quelle che preparano le scelte di finanziamento del disavanzo. In queste condizioni è chiaro che serve poco razionalizzare la legge di contabilità se poi i difetti congeniti non rimossi dall'arcaico apparato ministeriale rendono impossibile l'integrazione dell'azione di coordinamento e di quella di controllo dei flussi di spesa che ormai tutti riconoscono come essenziale per il governo dell'economia nel breve e nel medio periodo. Sotto questo aspetto riteniamo possibile che si addivenga ad accordi specifici tra i partiti della maggioranza per trovare forme atte a migliorare il coordinamento interministeriale specie in materia economica e per stabilire una migliore connessione fra Governo e Parlamento.

Esistono inoltre da parte nostra motivi di preoccupazione per l'incertezza degli indirizzi di Governo in campo economico; incertezza che mantiene allo stato fluido la situazione complessiva degli interventi in cui le scadenze scorrono e i provvedimenti slittano nel tempo. Al riguardo ci sembra eccessivo lo spostamento a maggio della annunciata presentazione della nota di variazione al bilancio dopo che già con l'esercizio provvisorio il bilancio di previsione per il 1978 subisce una eccezionale protrazione nel tempo. È chiaro che questi slittamenti di scadenze finiscono per riflettersi con effetti negativi su tutta l'economia del nostro paese. La stessa Banca d'Italia, in attesa degli indirizzi politici, proroga le situazioni in essere, in particolare in materia di vincoli alla espansione del credito che oltre tutto debbono quanto prima essere rinegoziati con il Fondo monetario internazionale.

Il Parlamento dal canto suo, trovandosi anch'esso in condizioni di limitata disponibilità di informazioni aggiornate circa l'effettivo andamento dei flussi di entrata e di spesa, vede ridursi notevolmente la portata delle sue valutazioni in merito al contenuto essenziale della stessa manovra di politica economica e conseguentemente ridotto il suo ruolo di orientamento e di controllo nei confronti dell'azione di Governo.

Infine per lo stesso sistema delle imprese viene ad accentuarsi l'incertezza delle previsioni che inficia poi le scelte e le decisioni non solo per effetto dello slittamento dei provvedimenti inerenti al credito, ma anche per effetto dei provvedimenti di fiscalizzazione per i quali occorrono ormai soluzioni politiche generali. È inevitabile che tutto ciò rischia di influenzare negativamente la dinamica delle aspettative degli operatori economici del nostro paese. In conseguenza di questo stato di incertezza generale, problematiche diventano le analisi della situazione di partenza della manovra di politica economica e la prospettazione delle linee che essa dovrebbe assumere nel breve periodo. Più in particolare suscitano non poche perplessità le previsioni relative alle entrate globali, quali risultano indicate nel quadro sinottico delle valutazioni del fabbisogno del settore pubblico allargato per il 1978, allegato al programma del nuovo Governo. Il dato di 50.100 miliardi complessivi delle entrate tributarie e di quelle extra tributarie potrebbe essere suscettibile di riduzioni anche cospicue se le proiezioni da cui il dato è stato ricavato si fondano su parametri di calcolo dell'andamento del gettito non corretti rispetto a quelli del precedente esercizio. Come è noto, il minor gettito nel 1977 è stato, rispetto alle previsioni iniziali, pari a circa 4.000 miliardi. Anche se la pressione fiscale, attestandosi sul 35,1 per cento, si è avvicinata a quella dei paesi avanzati, uno scarto nel 1978 della stessa entità del trascorso esercizio non sarebbe accettabile anche se questo rischio, date le condizioni strutturali attuali che caratterizzano il sistema delle entrate, è purtroppo presente.

Ora le condizioni strutturali che caratterizzano il nostro sistema delle entrate sono note: scarsa efficienza dell'amministrazione finanziaria, ampia erosione della base imponibile potenziale nelle diverse classi di reddito, ampia evasione per determinate categorie di contribuenti, di tributi e di contributi, sperequazione a danno dei redditi di lavoro subordinato.

Permanendo in tutto o in parte queste strozzature strutturali del sistema tributario, non certo eliminabili *in toto* nel breve periodo, la probabilità di riduzioni del dato delle entrate per il 1978 resta elevata ed elevata quindi resta la corrispondente probabilità di aumento del disavanzo dello Stato con i connessi problemi di finanziamento e le relative conseguenze di ordine macroeconomico.

Se poi per quanto riguarda la spesa i dati riportati nel quadro relativo all'intero settore pubblico presentano un grado di certezza maggiore rispetto al dato delle entrate, maggiore incertezza sussiste invece per il dato della massa spendibile pari a 99.915 miliardi.

Infatti le sue possibilità di variazione sono condizionate nelle previsioni ai cosiddetti coefficienti di realizzazione sulla cui validità e correttezza di applicazione autorevoli tecnici avanzano non poche riserve.

Proprio perchè in questa situazione generale di incertezza e di fluidità è necessario non galleggiare ma procedere, il nostro Gruppo ritiene prioritaria la riaffermazione di alcune certezze che riguardano da un lato i grandi obiettivi della manovra politico-economica e dall'altro gli obiettivi essenziali della finanza pubblica.

Circa il primo punto riteniamo sia necessario riassumere sin d'ora il discorso già avviato tra i vari partiti e il Governo nella precedente fase della non sfiducia che si è sviluppato anche con non trascurabili risultati e si è poi interrotto inopinatamente agli inizi dell'autunno scorso.

Dobbiamo quindi riaffermare la priorità dell'obiettivo « occupazione » in un contesto di politica di stabilizzazione. Quest'ultima non può essere però ancora allentata perchè non sono state rimosse le cause e le condizioni strutturali che l'avevano resa necessaria nel novembre 1976. Ciò anche se il miglioramento dei conti con l'estero consente di effettuare con maggiore tranquillità relativa l'azione di rilancio dell'economia prevista dal programma di Governo.

Del resto proprio l'andamento della bilancia dei pagamenti insieme al miglioramento delle nostre riserve valutarie e alla riduzione progressiva dell'indebitamento a lungo termine con l'estero consentono la possibilità di portare da 14.000 a 16.000 miliardi il tetto del credito all'economia e ancora la possibilità di raggiungere la quota del 4,5 per cento del reddito nazionale nel 1978.

Entro questi limiti esiste quindi la possibilità non inflazionistica per l'economia italiana di fare da « locomotiva di se stessa » in presenza di una riduzione netta della forza di traenza delle grandi economie soprattutto tedesca e giapponese e di una marcata depressione del commercio internazionale.

Del resto alcuni osservatori congiunturali segnalano già come raggiunto o molto prossimo per l'Italia il punto di svolta del ciclo. Se invece si volessero forzare questi limiti, pur in presenza di un ingente disavanzo del settore pubblico, quale quello posto in luce recentemente, si andrebbe incontro a rischi certi e gravi messi in evidenza da non pochi autorevoli economisti. E ciò tanto nel caso di ulteriore aumento del credito totale interno per ridurre l'effetto di spiazzamento della spesa privata, quanto nel caso di solo allentamento dei vincoli amministrativi posti alle banche per l'erogazione del credito alle imprese.

Tra i rischi maggiori messi in rilievo in presenza di una larga e generalizzata sottoutilizzazione degli impianti è quello non di un aumento degli investimenti ma di un sovraccumulo di scorte con brusca inversione di tendenza nella dinamica delle aspettative rispetto al tasso d'inflazione e altrettanto brusca e distruttiva inversione di tendenza nell'andamento della bilancia dei pagamenti con conseguente forte pressione sul-

la parità della nostra moneta. Inoltre questi pericoli sarebbero ulteriormente accentuati se, come prima ho ricordato, il disavanzo del settore statale dovesse variare in aumento per effetto di un eventuale minor gettito tributario ed extra tributario.

In ogni caso, a favore della nostra posizione stanno i dati stessi relativi all'utilizzo del credito nel 1977. In base ad essi risulta che gli impieghi in valuta del sistema bancario sono più che raddoppiati nel corso del 1977, passando da 3.000 a 6.400 miliardi; che gli impieghi in lire soggetti a vincoli di restrizione sono saliti solo di 6.800 miliardi, restando quindi al disotto del tetto del 10 per cento fissato dalla Banca d'Italia; che gli impieghi in lire con erogazioni inferiori al *plafond* dei 30 milioni sono aumentati di circa il 20 per cento.

Questi dati, oltre a ridurre su base quantitativa la validità degli argomenti dei sostenitori di un ulteriore ampliamento, già cospicuo, del credito totale interno per il 1978, dimostrano anche taluni aspetti nuovi e positivi indotti sul comportamento del sistema bancario che mostra un sia pur parziale mutamento nel suo orientamento in senso più favorevole che non in passato nei confronti delle imprese di minori dimensioni.

Se queste sono dunque alcune certezze che dobbiamo affermare per ancorare ad esse la griglia di compatibilità tra le principali variabili occorre però al più presto uscire dalle secche di un immobilismo che ormai si protrae dall'autunno scorso e a cui occorre imprimere una scossa salutare.

Occorre quindi al più presto conferire determinatezza e specificità operativa al programma economico di Governo in ordine a due priorità di gruppi di obiettivi: quelli concernenti le misure di rilancio dell'economia, in particolare degli investimenti pubblici, e quelli concernenti le misure di controllo della dinamica della spesa pubblica.

Diciamo subito sul primo punto che nell'immediato la questione più urgente ci sembra quella della mobilizzazione dei 4 100 miliardi previsti per investimenti nell'accordo di Governo. Qui però non sono precisati nè riparto, nè destinazione degli investimenti stessi; si parla genericamente di partecipazioni statali, occupazione giovanile, energia, ferrovie, eccetera. Qui occorre subito un supplemento d'istruttoria, per così dire, per stabilire riparto, destinazione dei fondi, procedure di assegnazione, fissazione di tempi tecnici di realizzazione. La messa a punto di uno specifico protocollo operativo sulla mobilizzazione dei 4.100 miliardi dovrebbe, a nostro avviso, essere affrontata contestualmente alla presentazione della nota di variazione. Un'apposita Commissione parlamentare potrebbe affiancare il Governo nella predisposizione del protocollo inaugurando così quel metodo di più stretta interconnessione tra Governo e maggioranza parlamentare, cui accennavo all'inizio, e che appare necessaria in questa fase di emergenza, avendo sempre attenzione di non far travalicare alla Commissione parlamentare il confine dell'azione di amministrazione attiva che è peculiare del Governo.

Riteniamo che questo metodo possa essere generalizzato anche per quanto riguarda altri punti fondamentali del programma di Governo ed invitiamo pertanto anche i colleghi degli altri Gruppi, oltre il Governo stesso, a considerare la fattibilità di questa proposta.

Oltre al problema urgente e qualificante del rilancio degli investimenti autonomi del settore pubblico, assume rilievo eminente nella manovra di breve periodo lo stimolo agli investimenti indotti delle imprese private. A questo fine, se appare positiva la misura assunta con l'accordo di governo di aumentare la quota di credito alle imprese, occorre però ricordare che essa non significa automaticamente investimenti; questi dovrebbero essere determinati attraverso una serie di interventi volti ad invertire le aspettative degli imprenditori, ed in particolare con le politiche di riconversione industriale, oltre che con i provvedimenti di fiscalizzazione e adatte misure di mobilità controllata e regolata del lavoro.

Più specificatamente, per quanto riguarda la riconversione e ristrutturazione industria-

le, la delibera del CIPI sulla attivazione di piani di settore e di comparto appare ancora troppo generica e indeterminata, oltre che onnicomprensiva, anche se si tratta di una prima approssimazione, per definire...

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica, con l'incarico di ministro per le regioni.* Riguarda solo il 47 per cento dell'industria italiana, quindi non è affatto onnicomprensiva, ed è intervenuta in alcuni settori facilmente individuabili, tanto che la stampa l'ha criticata perchè era troppo restrittiva.

P O L L I . A nostro giudizio è onnicomprensiva e troppo generica, onorevole Ministro.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica, con l'incarico di ministro per le regioni.* Le ripeto che il 47 per cento non indica una situazione onnicomprensiva.

P O L L I . Si parla genericamente, come le ho detto, di riferimenti senza alcun collegamento specifico e senza un protocollo particolare.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica, con l'incarico di ministro per le regioni.* Le porterò la copia domani.

P O L L I . Non mi pare, comunque, per ragioni di tempo oltre che di merito, che si debba qui aprire un discorso pertinente alla materia dell'attuazione della legge n. 675, ma ritengo sia necessario che il Parlamento riprenda quanto prima l'esame della delibera del CIPI dopo aver raccolto i pareri espressi sul tema dalle regioni, dai sindacati e dalla Confindustria.

Mi limito solo a ricordare qui, tra i molti rilievi critici mossi da economisti ed esperti alla 675, la necessità di un suo preciso coordinamento con altri strumenti legislativi di politica industriale o che hanno connessione stretta con questa politica e che non si ritrovano nella delibera del CIPI. In particolare richiamo il decreto presidenziale 902 che stanzia contributi in conto interessi in base a criteri e parametri che dovrebbero essere omogeneizzati con quelli della 675, la legge sull'occupazione giovanile, per le sue connessioni con la politica di mobilità prevista dalla 675, i piani di investimento del settore pubblico previsti (energia, edilizia e ferrovie).

Infine, per evitare la dispersione a pioggia delle risorse della 675, appare a nostro avviso necessario, previa l'azione di coordinamento strumentale sopra richiamata, concentrare l'uso dei fondi su ben definiti e selezionati programmi finalizzati, definendo meglio e potenziando la strutturazione amministrativa del CIPI, che dovrà controllare e gestire l'intera politica industriale.

Per quanto riguarda più specificatamente la finanza pubblica, le misure più urgenti concernono tanto la riduzione del *deficit* del settore pubblico allargato per un ammontare di 9.000 miliardi quanto le misure di controllo della dinamica della spesa pubblica, che nella fase attuale vanno affrontate con urgenza sul piano istituzionale.

Anche per quanto riguarda la manovra di riduzione del disavanzo, almeno di quello che allo stato della quantificazione attuale risulta in 29.300 miliardi, occorrerà conoscere in modo preciso l'articolazione attuativa dei provvedimenti, dai quali, come è logico, non può risultare assente il Parlamento. In particolare occorrerà conoscere preliminarmente, prima della presentazione della nota di variazione, il progetto di massima riguardante le misure immediate per la riduzione del 5 per cento della spesa complessiva corrente così come risulta dall'accordo di governo, ma anche le misure da assumersi in materia sanitaria e previdenziale.

L'accordo di governo prevede la definizione delle misure entro quattro mesi, previa consultazione delle parti sociali interessate.

Anche qui credo sarebbe opportuna la costituzione di un apposito gruppo parlamentare, anche se ristretto, che affianchi l'azione di Governo. La ragione è di tutta evidenza perchè il riassetto del sistema sanitario e di quello previdenziale hanno strette e precise connessioni con l'azione di ristruttura-

zione generale del bilancio della pubblica amministrazione.

Considerazioni analoghe valgono per quanto riguarda la specificazione dei provvedimenti per il reperimento di entrate fiscali aggiuntive che, secondo una stima del professor senatore Lombardini, dovrebbero essere di circa 1.600 miliardi, mentre — sempre secondo il senatore Lombardini — a 1.400 miliardi dovrebbero ammontare le entrate di natura tariffaria.

Per quanto riguarda l'azione di controllo della dinamica della spesa pubblica, assume poi particolare urgenza l'introduzione di quelle innovazioni volte non soltanto a consentire la massima chiarezza del bilancio dello Stato ma anche la tempestiva ed adeguata conoscenza della spesa pubblica, perchè il sistema dei conti pubblici possa finalmente diventare uno strumento efficace di programmazione economica.

Il programma di governo accoglie il principio del programma triennale da un lato e dall'altro della presentazione di un bilancio pluriennale, così come a lungo richiesto da noi e da molte forze politiche in periodi precedenti. Occorrerà — credo — fare uno sforzo per cercare di raccordare il programma triennale con il bilancio pluriennale a partire dal luglio prossimo Questo è un primo passo importante. Un altro sarà quello — come ha sottolineato nella sua pregevole relazione sulla spesa il senatore Lombardini — di introdurre un bilancio di cassa che potrà correlarsi con quello pluriennale di competenza mediante l'introduzione di una legge finanziaria sostanziale.

Un altro passo importante è la correlazione significativa, agli effetti operativi, tra bilancio dello Stato e conti finanziari del settore pubblico allargato da un lato e la relazione previsionale e programmatica dall'altro, che attualmente viene presentata contestualmente al bilancio di previsione dello Stato.

Riteniamo al riguardo di doverci associare alla proposta di alcuni autorevoli economisti ed esperti del Centro studi Torre Argentina, in particolare il professor Pedone ed il professor Cassese, che consigliano di trasformare, o comunque accompagnare, la relazione previsionale e programmatica in un « documento di intenti » da parte del Governo, da presentarsi contestualmente al bilancio di previsione. In tale documento il Governo formula i criteri di predisposizione della legge finanziaria sostanziale e di determinazione del fondo globale per l'attuazione delle azioni programmatiche, nonchè alcune ipotesi alternative di finanziamento in relazione alle grandezze delle variabili obiettive che si possono privilegiare.

In questo modo il Parlamento potrebbe operare le sue scelte programmatorie che determinerebbero conseguentemente l'opzione per alcune ipotesi di finanziamento: qualcosa, cioè, di molto simile ai cosiddetti bilanci eventuali proposti a suo tempo dall'allora ministro Stammati. Queste scelte verrebbero poi ad essere recepite dalla legge finanziaria sostanziale. Quest'ultima, infine, dovrebbe determinarsi, insieme con il fondo globale, entro il 31 gennaio di ogni anno.

Se con queste innovazioni si vuole mettere il Parlamento in condizione di utilizzare la politica di bilancio secondo un'ottica ed una logica programmatoria, occorre altresì disporre entro settembre di una proiezione annuale di tutta la spesa pubblica allargata. Occorrerà infine completare questa prima organica strumentazione con la riforma della contabilità, il cui esame e dibattito dovrebbero iniziare quanto prima in Parlamento.

La riforma della contabilità, secondo quanto sostenuto dalle forze politiche della sinistra, dalle associazioni democratiche degli enti locali, infine da non pochi esperti, tra cui il professor Reviglio, dovrebbe prevedere nuovi meccanismi di partecipazione degli enti territoriali e delle regioni, dovrebbe interessare tutti gli enti che fanno parte del settore pubblico e prevedere un meccanismo idoneo di raccolta e di elaborazione dei dati di spesa.

In ogni caso riteniamo la rapida introduzione delle innovazioni istituzionali nel sistema dei conti della pubblica amministrazione di importanza almeno pari alla manovra di riduzione del disavanzo: è certo che essa va considerata come condizione essenziale non solo per una valida politica di programmazione

ma anche di pieno rigore nella gestione delle risorse. Questo rigore i lavoratori e le forze sindacali che li rappresentano l'hanno posto come base stessa di una politica che, superando ogni limite corporativo, assume valore generale nella sua finalizzazione all'obiettivo centrale dell'occupazione. Lo stesso rigore i lavoratori lo chiedono oggi anche alle forze politiche per quanto riguarda l'azione e le finalità della pubblica amministrazione. Sotto questo profilo un primo esempio le forze politiche l'hanno fornito con la legge n. 946 di recente approvazione che contiene importanti anticipazioni di princìpi che verranno assunti a base della nuova legge di riforma della finanza locale che verrà quanto prima all'esame del Parlamento.

In tale legge, oltre al principio del pareggio di bilancio, del divieto di ricorso ai mutui se non per investimenti (che avranno un loro controllo in sede di programmazione regionale), oltre all'obbligo dei rendiconti, dovranno assumere particolare rilievo i parametri di spesa correlati agli *standards*: dei diversi consumi pubblici, dei diversi servizi, dei costi istituzionali. Con una nuova e adeguata legge di riforma organica della finanza locale si porrà così una delle indispensabili condizioni per riportare ad una logica unitaria, non più centralistica e burocratica, l'intera spesa pubblica. In questo contesto e per un nuovo e corretto rapporto fra Tesoro e sistema delle autonomie diviene essenziale la ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti, con la partecipazione ad essa dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali, e quindi non meno importante diventa il miglioramento del suo canale di alimentazione, e cioè del risparmio postale, sia per quanto riguarda l'innalzamento del tasso d'interesse, sia per quanto riguarda il miglioramento del servizio.

Questi sono alcuni problemi urgenti che vanno affrontati subito a nostro avviso nel quadro complessivo del riassetto della finanza pubblica, di cui il bilancio dello Stato è solo un momento e un aspetto. Il bilancio che approviamo oggi trasformandolo in legge dello Stato è qualche cosa che già sta tutto alle nostre spalle. Questa è stata quindi solo una occasione per riprendere, coordinare, rinverdire e rimettere all'ordine del giorno quell'insieme di provvedimenti che, a partire dal bilancio, investono la politica economica e insieme la riforma delle istituzioni; è stata anche l'occasione per formulare alcune proposte che riguardano la possibilità di far procedere sollecitamente gli adempimenti connessi con lo stesso programma di Governo al quale noi socialisti, a cominciare dal voto favorevole a questo bilancio di previsione, intendiamo portare tutto il nostro appoggio e il nostro apporto. (*Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

N E N C I O N I . Illustre Presidente, signori del Governo, onorevoli colleghi, quando l'onorevole Andreotti venne in quest'Aula in un momento drammatico, nel momento più drammatico della storia della nostra Repubblica e del nostro Parlamento, a fare le sue dichiarazioni, tralasciò col consenso, tacito o espresso, di tutti, di esporre la situazione economica adducendo due motivazioni. La prima motivazione era che, dato il momento drammatico, probabilmente doveva ritenersi molto più urgente che un Governo avesse la fiducia del Parlamento: non dico pieni poteri perchè il Governo ha pieni poteri dal momento del giuramento, ma pieni poteri nel senso di rapporto reciproco tra l'Esecutivo e il Parlamento. La seconda ragione era, come il Presidente del Consiglio ricordò e sottolineò, che la nostra drammatica vicenda economica sarebbe stata trattata a fondo nella prossima occasione, cioè nel corso della discussione del bilancio dello Stato. Ed anche per questa ragione il Parlamento nelle sue due espressioni, Camera e Senato, annuì e comprese.

È per questo che sono veramente addolorato nel vedere che questa discussione, che si è omessa dinanzi alle comunicazioni del Governo, viene seguita con stanchezza dal Senato della Repubblica Onorevoli colleghi, circa la situazione delle nostre strutture economiche non voglio fare il processo nè ai Governi che hanno preceduto l'attuale nè alle condizioni in cui gradatamente si sono venuti a trovare la nostra comunità nazionale e i

gruppi esponenziali, il Governo nazionale e i governi regionali; non voglio fare il processo a nessuno benchè, se la discussione avvenisse in un'Aula affollata ed attenta potrebbe anche essere interessante rievocare fatti, avvenimenti, circostanze, anche senza parlare di responsabilità personali, per accertare responsabilità collettive di enti esponenziali nazionali. Nè io in questo momento posso essere in grado, attraverso i documenti che ci sono stati presentati, di approfondire una politica di bilancio che si conosce nei suoi contorni ma non si conosce pienamente nei suoi contenuti, nella sua dinamica.

Onorevole Ministro del tesoro, a lei va, oltre al nostro saluto, la nostra gratitudine per quanto ha fatto anche in precedenza per tentare di risanare, attraverso il passaggio del guado della riforma tributaria, uno degli aggregati più importanti di questo documento che rappresenta oggi per un anno la vita dello Stato; si spera nel 1979 di avere un documento triennale da cui possa scaturire anche una programmazione di carattere economico del settore pubblico che possa contenere o tracciare le vie per la programmazione di altri settori, cioè costituire l'alveo nel quale gli altri settori si muovano per unità di intenti e per raggiungere gli obiettivi di interesse dell'intera comunità nazionale. Ma ci troviamo di fronte — non è sua responsabilità, onorevole Ministro — a un documento che non è il documento definitivo; ci troviamo di fronte a note di variazione che saranno discusse, penso a partire da domani, nelle Commissioni competenti; ci troviamo di fronte a cambiali in bianco di cui non conosciamo il contenuto; ci troviamo di fronte a quel *deficit* detto effettivo del settore pubblico allargato, cui si vuole rimediare attraverso la proposta, che è contenuta in questo documento, di riempire il vuoto di 9.000 miliardi. Si è fatto anzi un calcolo attraverso numeri perfetti e mi auguro che sia di buon auspicio: 3 miliardi, 3 miliardi, 3 miliardi; totale 9 miliardi. Pertanto, se fatto per scaramanzia, come tale lo accettiamo: numero perfetto e prodotto perfetto; speriamo che sia perfetto anche il risultato, me lo auguro come cittadino e come parlamentare.

Inoltre ci troviamo di fronte, per la prima volta, ad un bilancio di previsione che ci è stato presentato trionfalisticamente, in modo faraonico direi; ricordiamo infatti l'inondazione di luce in quest'Aula quando vennero fatte le note comunicazioni da parte dei singoli ministri economici, quando venne sostenuta l'esigenza di incremento del prodotto industriale lordo del 2 per cento, con la presentazione di elementi, di dati di fatto, di una filosofia del bilancio che è durata lo spazio di un mattino e che è caduta immediatamente. Ed oggi si parla di incremento pari al 4,5 per cento, cioè di una situazione completamente diversa rispetto a quella nella quale fu presentato il bilancio. E il documento al quale dobbiamo dare il nostro voto è rimasto quello che è stato respinto dagli avvenimenti. Non mi meraviglio, benchè, ripeto, da vent'anni che sono in quest'Aula sia la prima volta che mi capita di vivere una simile vicenda, non mi meraviglio di questo perchè sempre abbiamo sostenuto che la vita economica e i fatti economici fluiscono di continuo e non è mai possibile, attraverso la formulazione di un bilancio di previsione, fermare l'attimo fuggente, cristallizzare una situazione che quando è concepita è già superata.

Ma questa volta siamo stati protagonisti o spettatori, secondo i casi, di una situazione veramente abnorme. E noi dovremmo dare il nostro voto favorevole? Certo i cari amici che hanno parlato, il senatore Bonino e il senatore Basadonna, hanno indicato un nostro atteggiamento, ma tale atteggiamento è semplicemente un voto di fiducia all'Esecutivo, non al documento nella sua consistenza. È un voto di fiducia sull'opera del Governo, è un voto di fiducia al Ministro del tesoro, è un voto di fiducia al Ministro delle finanze, è un voto di fiducia al Ministro del bilancio. Avendo quest'ultimo presentato il documento in una certa luce, ci rimane un po' più difficile poter pensare a dei ripensamenti sostanziali di fronte a un mutamento della situazione veramente abnorme.

La linea che il Presidente del Consiglio, nei rapporti che abbiamo avuto l'onore e il piacere di intrattenere prima del varo del programma, disse di voler portare avanti in

materia economica, basandosi su elementi nuovi e importanti come la strategia di medio termine, l'obiettivo della rigenerazione del sistema, quelli cioè che furono chiamati i sacrifici finalizzati, l'impegno ad un nuovo corso nella spesa pubblica a partire da quella per il sistema previdenziale, è una linea che riteniamo positiva e che in ogni caso, anche se non va premiata, va certamente sostenuta.

Il Presidente del Consiglio ha sparso avare cifre nelle sue comunicazioni. Lo ringraziamo comunque per averci fatto pervenire il testo nella sua interezza, come pure ringraziamo i senatori Lombardini e Giovanniello per la loro magnifica relazione. Ho letto con molta cura la relazione del senatore Lombardini che aspettavo con ansia poichè conosco il suo valore. Oserei comunque, senatore Lombardini, darle un consiglio per la prossima volta. Lei conosce molto bene lo stile di Friedman e di Samuelson, dato che più volte, sia in Commissione che in Aula, abbiamo parlato di concetti chiari, distinti, lucidi. Il mio consiglio è di adottare quello stile specialmente in una relazione al Parlamento. Debbo dirle infatti, come modestissimo cultore di cose economiche, che in certi lunghi periodi ci si perde senza poter trovare, se non leggendo e rileggendo, il senso che ne scaturisce.

Presidenza del vice presidente CARRARO

(*Segue* NENCIONI). Diceva, se non sbaglio, Benedetto Croce che quando si legge una cosa e non si capisce la si rilegge; se non si capisce la seconda volta, la colpa non è di colui che legge, ma certamente è di chi scrive. Ora sarebbe opportuna, benchè — ripeto — io dia la massima lode e riconoscenza per questo documento che rimarrà tra i documenti da collocare nella nostra biblioteca e da cui attingere, una maggiore chiarezza di espressione per poter comprendere a fondo il suo pensiero ai fini costruttivi ed anche ai fini polemici.

Le avare cifre contenute nelle comunicazioni del Presidente del Consiglio sono rappresentate da un tasso di crescita del reddito tra dicembre 1977 e dicembre 1978 del 4,5 per cento; dall'aumento dei prezzi tra il 1977 e il 1978 con una media annua del 13 per cento; dal contenimento del disavanzo del settore pubblico allargato nell'anno in corso a 24.000 miliardi, ottenibile sottraendo con il prelievo fiscale, tariffario circa 9.000 miliardi al disavanzo naturale previsto in 29.000 miliardi e reimmettendo nell'economia circa 4.000 miliardi di spesa nei settori meritevoli di sostegno, infine, in connessione, dall'assicurazione di 16.000 miliardi di nuovo credito ai settori produttivi.

Onorevoli colleghi, in definitiva la questione che sembra che sia alla base di questa discussione, è la questione del *deficit* del settore pubblico allargato, che coinvolge, onorevole Ministro, come lei m'insegna, la vita della comunità nazionale articolata: il centro, le regioni, le province, i comuni, le aziende autonome e così via, tutto il settore pubblico che mostra dei disavanzi paurosi, alcuni di questi dovuti ad imprevidenza da parte del legislatore che concepì, per esempio, in un tal modo la legge finanziaria regionale. Infatti noi fummo contrari e facemmo ostruzionismo contro quella legge; ma oggi siamo di opinione che dal momento che le regioni sono una realtà ormai con esperienza nella nostra vita nazionale, non è possibile lasciarle nell'impossibilità di raggiungere gli obiettivi per cui sono state concepite ed attuate. Non è possibile governare le regioni all'italiana (questo termine ormai ha un significato che ha varcato le nostre frontiere e gli oceani: all'italiana!) cioè senza previsione dell'evento

Nel nostro sistema penale vi sono dei delitti aggravati dalla previsione dell'even-

to; penso che questo sia un delitto aggravato dalla non previsione dell'evento. Le regioni avrebbero dovuto conoscere con precisione le dimensioni dei compiti istituzionali, stabiliti dalla Costituzione della Repubblica, ma naturalmente ricevere i mezzi per raggiungere gli obiettivi per cui sono state costituite.

Il settore pubblico allargato oggi si trova di fronte a quantificazioni diverse e sarebbe opportuno, che ella, onorevole Ministro, che è così preciso e così puntuale nelle sue esposizioni, ci potesse dire l'ultima parola, perchè abbiamo cominciato con l'accennare a un *deficit* sommerso di 34.000 miliardi. Il senatore Lombardini poi, in una prima relazione, parlò di un *deficit* programmato, di un *deficit* stimato. Siamo arrivati poi ad un *deficit* che non era in armonia con il *deficit* di cui ai noti accordi con il Fondo monetario internazionale, in quanto aveva già varcato i limiti. Però li avrebbe varcati di soli 4.000 miliardi, e ci dobbiamo poi aggiungere altri 4.000 miliardi per l'incremento della produzione.

Tutti questi dati ci dicono una sola cosa: che il bilancio in esame, onorevole Ministro del tesoro e onorevole Ministro delle finanze, contiene dei vuoti, delle perplessità, delle ipotesi che sono state fatte in un primo momento nella considerazione di una realtà, in un secondo momento nella riconsiderazione o nella rimeditazione della realtà alla luce anche di alcune tensioni sociali che hanno prima permesso e poi impedito di raggiungere determinati obiettivi.

Si potrebbe tentare di ricostruire da questi scarni dati un più completo e verificabile quadro di riferimento, come ha fatto la Confindustria, rispetto alla bozza di programma di febbraio; ma vi è da chiedersi se non sia più importante, a questo punto, una verifica sulle intenzioni e sui propositi concreti. ad esempio sullo stretto rapporto che dovrebbe esistere tra Governo e forze sociali, sulla intenzione enunciata dal Presidente del Consiglio di affidare alla sola scala mobile l'innalzamento dei salari nominali, fatto salvo il principio della perequazione dei salari più bassi, e soprattutto sulla possibilità (l'ho già detto in occasione della presentazione del bilancio di previsione per il 1978) che sia reso disponibile il programma triennale di cui da tempo si parla. Lo scheletro della programmazione è stato troppe volte tirato fuori dall'armadio come mossa ad effetto perchè si possa ancora restare molto impressionati all'annuncio.

Certo, onorevole Ministro del tesoro, forse noi siamo stati personalmente i primi in quest'Aula e nell'altro ramo del Parlamento a parlare di programmazione economica; siamo stati certamente i primi a far presente l'esigenza che come una famiglia non può vivere senza una ipotesi di lavoro (programmazione economica) così non può vivere una diversificata comunità nazionale senza una programmazione di carattere economico.

Noi però combattemmo la programmazione economica di Pieraccini, perchè la si voleva varare attraverso una legge strana nella forma e nella sostanza, come ha dimostrato la realtà; legge strana nella forma, ma che poi non era in relazione con la realtà economica: le cifre erano meramente di fantasia. Noi siamo stati sempre favorevoli — e lo ripetiamo oggi a distanza di anni — all'esigenza di una programmazione economica indicativa ed anche coercitiva: non importa, onorevole Ministro, se sia indicativa o coercitiva, purchè una programmazione possa indirizzare verso adeguate soluzioni la problematica economica, di fronte a tensioni sociali che anche in questo momento sentiamo palpitare in quest'Aula, anche in assenza dei rappresentanti del popolo. Basti pensare a situazioni che attraverso una programmazione si sarebbero potute prevedere in tempo; e ciò avrebbe significato poter rimediare a mali che probabilmente oggi sono irrimediabili.

Voglio ricordare per tutte una situazione che lascia ancora il fiato sospeso, che non si è voluta nè potuta rimediare: per esempio, la situazione della Montedison, con le sue 180.000 famiglie che si trovano in uno stato di incertezza per il loro futuro; la situazione della Montefibre che perde ad oggi 10 miliardi al mese, onorevole Ministro; e non ci si muove, non si prende un provvedimento per venire incontro ad una tragica realtà.

Ed oggi siamo di fronte ad un *deficit* che è emerso, siamo di fronte ad una svalutazione del capitale da 435,8 a 152,5 miliardi, siamo di fronte all'abbassamento del valore nominale di un titolo che una volta era un titolo di cassetta, un titolo verso cui tutti cercavano di indirizzare i risparmi. Oggi si pensa ad un aumento di capitale con una architettura finanziaria e i sottoscrittori pubblici e privati dovrebbero poter ridare slancio a questo complesso, quando, se non si prendono dei provvedimenti sostanziali, anche nell'ipotesi che l'aumento di capitale possa essere sottoscritto con l'architettura finanziaria concepita da Mediobanca e dalla saggezza degli amministratori, se non si risana il male, alla fine dell'anno saremo nelle stesse identiche situazioni. Sono delle aziende immortali, perchè non si può concepire di gettare sul lastrico 180.000 famiglie. E le leggi che il Parlamento ha approvato per la riconversione e la ristrutturazione industriale, come dicemmo in quest'Aula, sono leggi impotenti perchè si sono macerate in centinaia di emendamenti che hanno tolto alla valutazione originaria del Governo ogni e qualsiasi contatto con una realtà che aveva bisogno di provvedimenti urgenti, tempestivi, che potessero modificarla.

Pertanto le condizioni dell'economia sul fronte produttivo e occupazionale sono quelle che sono; si intravedono i primi segni di una svolta del ciclo che potrebbe aver superato — speriamo — il suo punto di svolta inferiore ma si riaffaccia il timore che l'eventuale movimento di ripresa possa ancora una volta rivelarsi analogo a quelli che l'hanno preceduto, anzichè riuscire ad inserire la nostra economia su un sentiero di crescita più elevato e più stabile.

L'« operazione sviluppo » era contenuta nelle comunicazioni del Governo ed è delineata nella relazione Lombardini, le organizzazioni sindacali hanno dimostrato di non volerla rifiutare ed anzi per tale operazione hanno mandato in soffitta, ancora una volta, a distanza di anni, tutte le loro teorie: abbiamo infatti visto la Triplice, con alla testa Lama, rinnegare il dogma « intangibile » del salario come variabile economica indipendente; abbiamo visto riscoprire, nelle ceneri di un passato che aveva portato alla frana delle colonne di sostegno della nostra economia, il profitto; abbiamo sentito parlare ancora di esigenza di accumulazione da coloro che avevano combattuto il capitalismo e il neocapitalismo, pensando solo di trovare il benessere nell'appiattimento, mentre non si è raggiunto nè l'appiattimento nè il benessere ma una crisi senza precedenti, con dei limiti di guadagno che la relazione sulla giungla retributiva ha indicato.

Siamo nel caos più completo e per realizzare questa « operazione sviluppo » con risultati positivi il Governo ha ultimamente, almeno a livello di enunciazione, tentato di tradurre in pratica i propositi più volte espressi: è necessario far prevalere un genuino accordo sociale per accrescere la produttività e la flessibilità del lavoro; occorre graduare e finalizzare i sacrifici, recuperare efficienza in tutto il sistema, riavviare veramente l'accumulazione e in prospettiva l'investimento.

È facile la critica, onorevoli colleghi, ossia dire che siamo di fronte a delle semplici enunciazioni che non postulano dei rimedi di carattere concreto; è facile la critica quando siamo arrivati ad una situazione per cui è agevole trovare l'unità dei consensi nel volere il risorgere della nostra economia, lo allontanamento di tutti gli ostacoli che si frappongono al risorgere della nostra economia. Per questo farò brevemente alcune osservazioni che riflettono gli interventi necessari a contenere il *deficit* e il rimedio rivolto allo sviluppo che sembra ormai essere l'obiettivo comune.

Desidero fare un'osservazione di fondo. Io sono sempre stato di opinione, onorevoli Ministri, che non è con le leggi repressive che si ottengono dei risultati nè per l'ordine pubblico nè per la finanza nè per l'economia. Sono sempre stato d'opinione che non si fanno tornare i capitali che sono fuggiti all'estero con le manette. Noi abbiamo dato al mondo uno spettacolo che ha fatto ridere; e ci sono delle note di compassione per la nostra politica di repressione. Volete degli esempi? Non vi porto l'esempio della Sviz-

zera perchè è un esempio patologico, e l'ha dimostrato la situazione attuale. Ma prendete l'Austria: l'Austria non è un paese ricco di materie prime, non è un paese ad economia industriale ai vertici. Noi facciamo parte dei dieci, l'Austria è fuori da questo ambito. Ebbene: libera l'importazione, libera l'esportazione di valuta. Sotto questo profilo non ha mai avuto difficoltà di nessun genere e gli investimenti si sono moltiplicati. Prendete la Francia. L'economia della Francia è stata probabilmente surriscaldata e probabilmente soffre e ha sofferto talvolta della situazione politica. Ma dal punto di vista economico siamo in un altro mondo: libera l'importazione di valuta, quasi libera l'esportazione. E così prendete gli Stati Uniti, prendete il Canada, prendete la Germania federale.

Onorevoli colleghi, vi dico questo perchè noi che siamo un balcone sul mondo, noi che auspichiamo ogni momento di intravedere nelle cifre l'interscambio ricardiano (da lontano ci viene il consiglio, l'esempio, l'incitamento), noi che ogni giorno esultiamo se la nostra bilancia dei pagamenti mostra dei segni positivi, sì da passare, dopo il dramma del prezzo del petrolio, dalla situazione di paese deficitario a quella di paese eccedentario, come siamo in questo momento, ebbene come è possibile concepire questo balcone sul mondo rivolto all'esportazione dei nostri prodotti, alla competitività dei nostri prodotti verso l'estero, per attivizzare i nostri circuiti industriali, con le frontiere ornate di manette per impedire interscambio di valuta? Come è possibile concepire un sistema fiscale, onorevole ministro Malfatti, e per il passato onorevole ministro Pandolfi, in antitesi col sistema adottato da tutti i paesi altamente industriali (che hanno cominciato talvolta a lasciare l'Italia — e me ne dispiace — fuori della porta nelle loro riunioni)? I provvedimenti che si prendono per combattere il *deficit* della bilancia commerciale sono dei provvedimenti di carattere fiscale. La politica di aumento delle aliquote ha sempre dato dei risultati negativi; ha dato invece risultati altamente positivi, come in Svezia, Stati Uniti ed altri paesi altamente industrializzati, l'allargamento della platea contributiva attraverso la lotta strenua, sistematica, scientifica contro coloro che evadono all'obbligo di contribuire con i loro redditi alla vita dello Stato.

Io ricordo che due o tre anni fa alla riunione, al *meeting*, del Fondo monetario internazionale quando si trattò questa questione venne a parlare il Presidente degli Stati Uniti e trattò questa questione a fondo, con franchezza, con brutalità· gli Stati Uniti si risollevarono abbandonando una politica fiscale di aggravamento delle aliquote ed adottando una politica fiscale di allargamento della platea contributiva; una politica fiscale di credito d'imposta, per favorire o esentare gli investimenti, una politica ariosa, aperta, tale da creare quella tensione di cui parlava ieri il collega Grassini, quella tensione interna nelle grandi, nelle medie e piccole aziende.

Certi della tutela dello Stato, proni ai doveri, ossequiosi di fronte alle norme, con lo Stato che apre le porte, le finestre, dà aria, luce, possibilità di sviluppo.

E così per quanto concerne il commercio è inutile, onorevoli Ministri, raggiungere delle aliquote per l'imposta sul valore aggiunto che arrivano al 35 per cento del valore. Ma voi pensate veramente che si possa ottenere un risultato positivo paralizzando interi settori del nostro commercio? Pensate veramente che il cittadino e l'operatore economico possano pagare il 35 per cento del valore salvo che si tratti di strumenti che servono poi nei circuiti industriali per mandare all'estero, in ipotesi, i nostri prodotti competitivi? Se per l'equilibrio della nostra bilancia dei pagamenti è necessario paralizzare l'importazione di determinati prodotti sia per proteggere le industrie dello stesso settore sia per rallentarne l'importazione, comprenderei il divieto di importazione, ma non posso comprendere l'adozione di operazioni antieconomiche col fine di favorire quanto meno il contrabbando legalizzato, come già avviene per tanti prodotti in un momento in cui le comunicazioni sono così frequenti, così facili, così intense. I tempi delle

carrozze e dei postiglioni sono lontani. Ciascun cittadino, di qualunque condizione economica, è a contatto con il mondo e comprende quanto sia antieconomica una operazione sulla quale gravi un'imposta sul valore aggiunto di dimensione abnorme. E non si tratterebbe come ipotesi, come esperimento, di abbassare le aliquote. Se ci sono dei prodotti — il Presidente del Consiglio parlava delle orchidee — che non si debbono importare, non importiamoli. Ci sono i divieti di importazione, che non sono nati oggi, ma hanno una lunga vita. Non bisogna mai rendere una operazione antieconomica perchè ciò significa frustrare, impedire e paralizzare il commercio con effetti negativi sull'incremento dell'introito fiscale.

Questa è una teoria che abbiamo sempre sostenuto in queste Aule; si è continuato per venti anni consecutivi a creare gli incentivi, a creare finanziamenti che si moltiplicavano, a creare finanziamenti a fondo perduto perchè le aziende potessero non già vivere e prosperare, ma vivere per essere sottoposte poi al torchio fiscale. Non sarebbe stato tecnicamente più efficiente ed economicamente più giusto, al di fuori dei paradossi, fare in modo che la politica fiscale potesse far vivere per prosperare?

E non sarebbe stato molto più efficiente, invece di ricevere da una tasca e pagare dall'altra, cercare di dare alle grandi, alle medie e alle piccole aziende la possibilità di tornare ad una sana politica di accumulazione, ad una sana politica di autofinanziamento, ad una sana politica di possibilità di collocazione del capitale di rischio?

Nel 1977 il passivo del nostro commercio con l'estero si è praticamente annullato. Secondo i dati comunicati dall'ISTAT la bilancia commerciale si è chiusa lo scorso anno con un passivo di 2.219 miliardi contro un disavanzo di 5.564 miliardi del 1976. Le importazioni sono aumentate a 41.000,9 miliardi, con un aumento del 14,2 per cento, e le esportazioni a 39.000,7 miliardi con un aumento del 27,5 per cento.

Depurati questi dati. c'è un disavanzo di circa 39 miliardi e pertanto c'è un equilibrio quasi perfetto. Ora, a nostro avviso, si tratta di una situazione anomala, patologica, come è patologica, e lo diciamo con dispiacere, la situazione della nostra bilancia dei pagamenti, benchè il nostro sia lo Stato che più velocemente ha superato l'*oil deficit*. Abbiamo almeno questo primato, anche se ci sono dei dati patologici come il consumo delle scorte, il consumo del magazzino, l'impossibilità di importare in maniera adeguata alle aspettative di esportazione.

Ecco sinteticamente il panorama che volevamo far presente e che non ci lascia tranquilli, come non ci lascia tranquilli la situazione della nostra moneta, malgrado le riserve valutarie siano di dimensioni tali non dico da poter intervenire ma da poter scongiurare già psicologicamente determinati attacchi alla nostra moneta.

Ma noi abbiamo dei vincoli che è necessario superare, come il vincolo della spesa pubblica. Non possiamo concepire che ci si limiti a delle affermazioni. Ricordo che nel 1973, se non sbaglio, il governatore della Banca d'Italia Carli intervenne pesantemente, come era suo costume in determinati momenti, sul crescere torrentizio della spesa pubblica. Dopo quell'ammonimento non è che si è fatto qualcosa: il torrente è diventato alluvione, l'alluvione ha travolto tutti gli argini e oggi siamo di fronte ad una cifra che nè l'acume del Ministro del tesoro nè l'esperienza e la scienza del relatore Lombardini sono in grado di quantificare; si quantifica con un ragionamento che è una speranza, o meglio sotto il profilo etico è un proposito, ma non è una quantificazione statistica raggiunta attraverso dei dati di fatto, delle rilevazioni precise. Noi siamo di fronte alla spesa pubblica che tutto travolge ed è l'unico ostacolo, oltre al costo del lavoro in secondo piano, al mantenimento del livello della nostra moneta che ha l'apparenza della stabilità perchè il dollaro precipita, ed è precipitato per ragioni di manovra o per ragioni estranee agli interessi degli Stati Uniti.

Si è parlato dei 27 miliardi di dollari del *deficit* della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti, dell'aumento di questo *deficit* e pertanto della caduta del dollaro. Questi sono

degli errori di valutazione perchè lo xenodollaro per quanto concerne gli Stati Uniti rappresenta una percentuale minima: ritengo un 3 per cento d'influenza sull'interscambio e praticamente la parità del dollaro non ha riflessi all'interno degli Stati Uniti; ha riflessi invece negli altri Stati perchè lo xenodollaro, l'eurodollaro nella sua grande dimensione ha invaso il mondo. È una realtà della quale bisogna tener conto anche perchè il petrolio normalmente si paga in dollari, anche perchè è una divisa di conto, è una divisa di riferimento, di benessere. Questa situazione noi l'abbiamo subìta avendo di fronte un'apparenza di stabilità della nostra moneta quando invece la nostra moneta è precipitata insieme a quella americana che, ripeto, è precipitata per altre ragioni e probabilmente si fermerà oggi (mentre mi auguro che la nostra moneta non prosegua nel precipizio) e si fermerà perchè gli Stati Uniti del loro fabbisogno di petrolio importano il 43 per cento ed importando il 43 per cento del fabbisogno globale di petrolio non vedo quali interessi possano avere a veder mutato il corrispettivo del dollaro in un paniere di monete forti come alcuni emirati hanno già proposto. Ma attenzione alla nostra valuta, perchè, se si dovesse fermare la parità del dollaro o la caduta del dollaro, non continui nel precipizio non solo nei confronti del franco svizzero o del marco tedesco, ma anche nei confronti del dollaro; sarebbe veramente una iattura che si aggiungerebbe alle altre iatture.

Onorevoli colleghi, non sono in grado di discutere la parte più importante, cioè quella degli interventi necessari a contenere il *deficit*. Quando si dice di voler ottenere un aumento delle entrate per 3.000 miliardi circa, mi auguro che non si pensi ancora all'imposta sul valore aggiunto. Si parla di una riduzione di spese di circa 3.000 miliardi e di uno spostamento di 3.000 miliardi di spese al 1979. Quest'ultimo proposito è il più facile, perchè il dono carismatico del rinvio è sempre a portata di mano e ben accetto; non cancella una iattura, ma la rimanda ad altra scadenza.

Quello che non è chiaro è l'aumento delle entrate per 3.000 miliardi. Si è parlato (e ne ha parlato a lungo nella relazione anche il senatore Lombardini) delle modifiche di carattere tariffario. Ritengo che dobbiamo risolvere questo grosso problema, che è alla base di tanti errori e di tante distorsioni. Qui si è confuso spesso tra il prezzo di carattere sociale di un servizio ed il prezzo politico. Onorevole Ministro, secondo le norme più comuni e meno contraddette, il prezzo politico non è un prezzo sociale: il prezzo politico è un prezzo contrapposto come corrispettivo del costo di un servizio, ad eccezione della remunerazione del capitale impiegato; questo è il prezzo politico.

Per demagogia e solamente per demagogia abbiamo abbandonato il concetto del prezzo politico. Quando si offre un servizio che costa dieci senza remunerazione del capitale e che altrimenti costerebbe 15 o 20, noi lo offriamo ad un prezzo politico; e così dovrebbe essere, perchè altrimenti non c'è limite. Questo dovrebbe essere il sistema, perchè esso ha delle ragioni di carattere obiettivo; se invece di avere una remunerazione di corrispettivo del costo (prezzo politico) dimentichiamo il costo e offriamo un prezzo di carattere sociale, praticamente facciamo un'operazione non certamente onesta anche nei confronti della comunità nazionale, perchè poi questa differenza la comunità nazionale la dovrà pagare.

Ecco una raccomandazione modesta, un modesto suggerimento, onorevole Ministro. Certo, trattandosi di prezzo politico, cancelliamo la remunerazione del capitale; ma quando si scende al prezzo sociale non c'è più limite. Perchè cinque lire? Può essere 2,50. Perchè 50 lire? Può essere 25. Ecco perchè, per non avere l'ondata di ritorno che poi grava sulla nostra economia, sulla nostra bilancia dei pagamenti, sul costo del lavoro, su tutti gli aggregati economici, occorre una regola, occorre poter vivere secondo determinati canoni in armonia con l'esperienza e con i criteri dell'economia, altrimenti ci troveremo sempre di fronte alla frana delle nostre strutture.

Dio voglia che siamo arrivati al punto di svolta inferiore o alla uscita del tunnel o quanto meno a vedere un raggio di sole! (*Applausi dalla destra*).

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

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni, con richiesta di risposta scritta, pervenute alla Presidenza.

P I T T E L L A , *segretario*:

MACCARRONE. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere se è stato informato della situazione di disagio in cui versa la Pretura di Bronte (Catania) in cui ogni attività giudiziaria è sospesa sin dal mese di gennaio 1978 a causa dello sciopero degli avvocati per la completa inefficienza dell'Ufficio di cancelleria e dell'ufficiale giudiziario.

Poichè tale situazione è causa di un grave pregiudizio per i cittadini, e in particolare per i lavoratori che hanno promosso giudizi per il riconoscimento dei propri diritti, l'interrogante chiede di conoscere quali provvedimenti il Ministro intende adottare per ovviare alle gravi carenze dell'amministrazione della giustizia in quel comune.

(4 - 01782)

MASULLO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere:

se non ravvisi la necessità di tempestivi e adeguati interventi per bloccare la tendenza — che, in dispregio della circolare ministeriale del 19 luglio 1975, si è sempre più affermata — a sopprimere nelle scuole medie le cattedre di lingua francese a favore di quelle di lingua inglese, il che è tanto più grave in regioni, come il Piemonte, dove ciò contrasta con la collocazione geografica, la tradizione culturale, gli interessi economici;

se non ritenga che questo problema si ricolleghi all'esigenza fondamentale di rafforzare qualitativamente e quantitativamente l'insegnamento delle lingue moderne, a cominciare da una seria programmazione distributiva a livello nazionale delle varie lingue, in rapporto agli interessi locali, espressi nell'articolazione distrettuale.

(4 - 01783)

LABOR — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.* — (*Già* 3 - 00833).

(4 - 01784)

ROMAGNOLI CARETTONI Tullia. — *Al Ministro dei beni culturali e ambientali.* — Per sapere se sia a conoscenza del fatto che il troppo breve — e non costante — orario di apertura del cancello dei giardini di Palazzo Reale a Napoli, principale accesso da cinquanta anni alla Biblioteca nazionale, è di grave ostacolo sia alla frequenza della biblioteca stessa, sia alla partecipazione del pubblico alle numerose manifestazioni culturali che ivi hanno sovente luogo.

(4 - 01785)

Ordine del giorno per le sedute di mercoledì 5 aprile 1978

P R E S I D E N T T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, mercoledì 5 aprile, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione dei disegni di legge:

1. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (912).

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (912-*bis*).

Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (912-*ter*).

2. Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976 (871).

La seduta è tolta (*ore 19,25*).

Dott PAOLO NALDINI
Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari