

102^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 6 MARZO 1980

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente FERRALASCO,
indi del vice presidente OSSICINI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) » (292);

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 » (comprendente le note di variazioni contenute negli stampati 293/bis e 293/ter) (293):

ANDREATTA, *ministro del bilancio e della programmazione economica* Pag. 5495

CAROLLO (DC), *relatore sul disegno di legge n. 292* 5469

* GIACOMETTI (DC), *relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 293* » 5467

REVIGLIO, *ministro delle finanze* 5488

RIPAMONTI (DC), *relatore per la spesa sul disegno di legge n. 293* 5479

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del vice presidente FERRALASCO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

GIOVANNETTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 4 marzo.

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

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) » (292);

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 » (comprendente le note di variazioni contenute negli stampati 293/bis e 293/ter) (293)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) » e: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-82 », comprendente le note di variazioni contenute negli stampati 293-bis e 293-ter.

Ha facoltà di parlare il relatore senatore Giacometti.

* **GIACOMETTI**, relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 293. Signor Presidente onorevoli Ministri, onorevoli senatori, come è stato rilevato da molti oratori, il bilancio di previsione per il 1980 viene a collocarsi in un particolare momento delicato, soprattutto in riferimento alla ripresa dell'inflazione e alla constatazione della sempre minore competitività delle nostre imprese.

Ritengo opportuno, sia pure brevemente e ricollegandomi all'intervento organico, diligente e preciso e all'analisi politica ed economica del collega senatore Ferrari-Aggradi, esprimere qualche meditazione per una più realistica lettura dei dati essenziali riguardanti le previsioni dell'entrata del bilancio di previsione per il 1980, ma anche per una più precisa individuazione dell'orizzonte possibile di vincoli e di indicazioni, all'interno dei quali i poteri pubblici e le componenti attive della vita economica e sociale del paese saranno chiamati ad operare a breve e a medio termine.

Il primo elemento da considerare credo sia l'estrema mobilità delle più importanti componenti della situazione economica, finanziaria e commerciale a livello internazionale, che non offre ragionevoli prospettive di una consistente stabilizzazione. Un secondo elemento, strettamente collegato al primo, è che in questa prospettiva mondiale l'Italia si colloca oggi in una situazione variegata da luci e da ombre che occorre considerare con estrema concretezza e realismo.

Tra le luci credo si debba ricordare il fatto che il nostro paese si è presentato all'ultima assemblea del Fondo monetario internazionale avendo rimborsato tutti i prestiti anticipatamente restituibili, a conferma di un netto miglioramento della situazione valutaria. Questo è un dato positivo, come ha avuto modo di rilevare il ministro Pandolfi, che è tale non perchè l'Italia pensi di chiudersi in una sorta di autarchia finanziaria che equivarrebbe ad un suicidio, ma in quanto la nuova situazione consente una più flessibile strategia di acquisizione di nuovi mezzi finanziari di supporto ad una nuova politica di sviluppo attraverso la negoziazione di prestiti a medio e a lungo termine, a tassi più bassi di quelli a breve termine che si erano resi necessari per il riequilibrio della bilancia valutaria.

Tra le ombre della situazione, alcune sono da tempo elemento permanente del panora-

ma economico italiano: mi riferisco ai livelli dell'inflazione, alla sclerosi paurosa della pubblica amministrazione, al coacervo di leggi che ad altro non servono se non a moltiplicare i lacci e i laccioli che frenano la dinamica economica delle aziende, all'aumento del costo del lavoro e alla spirale della scala mobile.

Queste considerazioni si possono benissimo inquadrare nell'importanza che assumono le entrate del bilancio di previsione, il loro controllo e le più moderne modalità di riferimento. In genere si ritiene, nella valutazione complessiva della finanza pubblica, che la manovra ed incidenza dei tributi debba rispondere a criteri positivi e cioè consentire alla pubblica amministrazione di fornire alla collettività beni e servizi che aumentino la produttività del sistema, in modo da dare alla fine più di quanto si preleva.

La politica sulle entrate non può cioè, in quanto aspetto generale della finanza pubblica, essere definita se non in rapporto con la politica della spesa nel suo complesso. È comunque indubitabile l'esigenza di un aumento delle entrate per una riduzione del *deficit* e per maggiori disponibilità per le spese produttive. Si sa infatti come l'inflazione e le sue gravi conseguenze non derivino soltanto da una elevata spesa pubblica quanto da un eccessivo e crescente disavanzo e dalla notevole incidenza delle spese correnti.

Sappiamo inoltre come la spesa non possa essere ridotta se non con contenimento graduale e relativo specie delle spese correnti e con una maggiore qualificazione della spesa attraverso l'accrescimento degli investimenti produttivi o almeno una loro effettiva spendibilità. Ecco quindi l'importanza del ruolo delle entrate, la cui manovra non può riguardare l'insieme delle entrate tributarie ed extratributarie, ma deve riguardare l'insieme delle entrate del settore pubblico allargato nelle voci delle tariffe, dei contributi eccetera.

Per restare alle voci di entrata del bilancio, e segnatamente a quelle tributarie che sono state oggetto di particolare attenzione da parte dei senatori Fossa, Napoleoni e più precisamente del senatore Berlanda, è da mettere in risalto l'impegno di evitare che l'aumen-

to delle entrate e quindi della pressione tributaria dipenda in buona parte dall'andamento degli elevati tassi di inflazione con gli scatti delle aliquote progressive. Anzi tali incrementi pongono il problema di una revisione delle aliquote per un minore appesantimento dei tributi su fasce di reddito più basse.

Il senatore Berlanda, in modo particolare, ha messo in risalto — e lo ringrazio — l'esigenza di ridurre l'area dell'evasione calcolata, specie per alcuni tributi, in termini piuttosto vasti. Ottenere risultati al riguardo significherebbe tra l'altro operare per una rettifica della curva dell'IRPEF, riducendo appunto le aliquote per le categorie a reddito fisso, considerato che queste sopportano già la più elevata percentuale del carico tributario complessivo.

Credo sinceramente che la strada facile dell'inasprimento delle aliquote o dell'introduzione di nuove imposte non sia più praticabile a cuor leggero, sia perchè si verrebbero a colpire sempre gli stessi soggetti, sia per i livelli raggiunti dalla pressione fiscale complessiva che non è molto lontana da quella di paesi assai più ricchi del nostro. È vero che si dovrebbero guadagnare ancora alcuni punti di pressione fiscale rispetto alle medie di paesi abbastanza simili al nostro. Non mi soffermo però sui risultati quantitativi e qualitativi raggiunti negli ultimi anni, anche se molto resta da fare nonostante i risultati positivi conseguiti.

Guadagnare a ogni buon fine anche uno o due punti significa accrescere le entrate di alcune migliaia di miliardi: somme decisamente importanti per una più efficace manovra delle spese e per il contenimento del *deficit*.

Certo la via, come ho detto prima, non può essere quella di un accrescimento di imposte come che sia e quindi indiscriminato; si può trovare invece una via diversa proprio nella decisa attività della pubblica amministrazione per ridurre l'evasione.

Si tratta poi di collegare la migliore conoscenza delle entrate, anche con le opportune comparazioni, con l'articolazione dei redditi secondo le loro provenienze da fattori e da settori produttivi e nell'ambito di questi se-

condo le categorie, in modo da individuare concretamente le aree dell'evasione e quindi la base degli accertamenti.

In tal modo verrebbe anche ad utilizzarsi pienamente la potenzialità conoscitiva dell'anagrafe tributaria.

Altro problema, sollevato, se non vado errato, dal senatore Colajanni, è stato quello dell'ampliarsi dell'area dell'erosione in relazione al vasto pelago dell'economia sommersa. Ma è evidente come risulti in proposito particolarmente chiaro allora il rapporto tra governo complessivo dell'economia e politica dell'entrata.

Si tratta ad ogni buon fine di potenziare tutte le possibilità operative ai fini di un accertamento adeguato e significativo, e al riguardo viene sollecitata l'azione del Governo nell'ambito di una sempre più chiara visione programmatica della politica fiscale in termini di maggiore equità e di giustizia.

Al ministro Reviglio, con la legittimazione dell'entrata, come ha detto il collega Berlanda, occorre dare testimonianza di aver preso opportunamente iniziative per dare maggiore credibilità a misure immediate, atte a colmare vistose carenze per un migliore funzionamento della pubblica amministrazione.

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, termino questa mia breve replica certo di poter affermare che i contribuenti non si tirano indietro di fronte ai sacrifici e ai doveri necessari anche nel campo fiscale, ma richiedono che tutti, in base alle proprie capacità, facciano o siano indotti a fare il proprio dovere.

Con i necessari impegni anche la manovra delle entrate diventa allora, come ha messo in risalto questo dibattito sulla legge finanziaria e sul bilancio, un momento importante e qualificante dell'intera manovra finanziaria e al tempo stesso la dimostrazione concreta di uno Stato che intende essere serio, autorevole e credibile. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il relatore senatore Carollo.

C A R O L L O , relatore sul disegno di legge n. 292. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il senatore De Vito ha riproposto

in maniera più dettagliata e puntuale problemi di metodo e di organizzazione dei lavori, delle analisi e delle prospettive connessi alla legge finanziaria. Egli ha rappresentato, da par suo, esigenze che non sono nuove e che per tutto quest'anno e in particolare negli ultimi mesi hanno interessato la Commissione e anche validi e valorosi funzionari del Senato nell'ambito del comitato di studio che si è formato e che già ha elaborato osservazioni indubbiamente interessanti. Credo di compiere un dovere non rituale nel dare atto pubblicamente, ai componenti del comitato, e in particolare ai funzionari, dell'utile lavoro che insieme hanno svolto.

Il problema della natura della legge finanziaria esiste, non c'è dubbio — vi ho fatto cenno nella relazione — ma a questo punto del dibattito non è nè interessante nè conveniente entrare nel merito delle singole esigenze prospettate in ordine alla metodologia e allo studio degli aspetti giuridici connessi alla suddetta legge finanziaria.

Credo che occorra piuttosto entrare nel merito del ruolo che la legge finanziaria potrebbe svolgere nell'attuale quadro dell'economia generale del paese. D'altra parte, tutti gli interventi sono stati finalizzati a questo obiettivo e a questo tema. Credo quindi di avere il dovere di farmi carico di alcuni chiarimenti e di alcune sottolineature che attengono alla posizione politica nella quale ci troviamo e alla posizione del Governo. Ma sarà il Governo evidentemente a dare i chiarimenti che gli competono.

La finanza pubblica, così come viene rappresentata e sia pure con i limiti obiettivamente riconosciuti dalla legge finanziaria, cade — tutti lo sappiamo — in una realtà e in un quadro economico generale estremamente delicati e convulsi che potremmo definire, per molti aspetti, gravi. È diminuito il tasso di sviluppo del reddito, è diminuito il tasso di sviluppo degli investimenti anche nel 1978, quando pur abbiamo registrato un reddito superiore alle previsioni e una bilancia dei pagamenti fortemente attiva.

È aumentato il tasso di inflazione oltre i livelli previsti e auspicati. Vi è una situazione fallimentare nell'area delle partecipazioni statali. Vi è una situazione di crisi nell'am-

bito dei grandi gruppi imprenditoriali. Se dovessimo applicare alle partecipazioni statali le stesse norme suscettibili di interventi rigorosi così come è stato fatto per i grandi gruppi privati, specie per quanto attiene il loro rapporto con l'intermediazione bancaria, dovremmo scontare conseguenze non meno gravi di quelle che sono state scandalosamente registrate nell'ambito della SIR e della Li- quigas. Però, siccome si tratta di partecipazioni statali che possono farsi carico di oneri impropri che nulla hanno a che vedere con la economicità della gestione, allora si sottovaluta tutto, tutto si nasconde nella nebbia delle dialettiche le più convulse, ma anche le più ipocrite.

Il fatto però esiste e non ci sono attenuanti morali e sociali per la presenza di padroni che realizzino alti profitti e di classi di lavoratori dipendenti che ne sarebbero invece le vittime: vittime cioè di operazioni egoisticamente capitalistiche.

Questa realtà economica non brucia qualche miliardo di lire, ma migliaia di miliardi cui debbono indirettamente far fronte le pur insufficienti risorse della finanza pubblica. La disoccupazione diventa persistente ed anzi nel Mezzogiorno comparativamente si allarga. Si allarga la crisi nell'area bancaria e in particolare negli istituti speciali di credito che non riescono a rientrare nei propri crediti. Questa crisi porta conseguenze di connotazioni varie e particolari, che tutte insieme danno un quadro indubbiamente preoccupante.

In questo quadro si inserisce la finanza pubblica ed opera uno dei suoi strumenti fondamentali, quale è la legge finanziaria. A questo punto da varie parti — mi sia consentito dirlo non per polemica, ma unicamente per doverosa registrazione dei fatti — sia da sinistra che da destra, si tenta di individuare nella finanza pubblica la causa preminente o addirittura unica della grave situazione economica generale in cui ci troviamo. Mi chiedo se questo richiamo alla responsabilità unica o preminente della finanza pubblica, così come essa viene drammaticamente rappresentata da coloro che le attribuiscono ruoli risolutivi, sia fatto unicamente per nascondere responsabilità e cause che

con la finanza pubblica non hanno nulla a che vedere. Le dialettiche di rifugio non sono nuove nel nostro paese, però da qualche tempo a questa parte si sono accentuate. Le parole che servono da vernice per nascondere i fatti sono abbondantemente fornite dal vocabolario italiano e di esse fa largo e polemico uso la classe politica del nostro paese.

Certo nessuno nega che la finanza pubblica nelle condizioni presenti non risolve ma aggrava la situazione economica, pervertendo ulteriormente il rapporto tra spese improduttive e spese produttive; ma nessuno può affermare che essa sia la causa unica — neanche, oserei dire, preminente — della situazione economica generale. Quando, però, si dice finanza pubblica, non c'è dubbio che è facile, nello stesso tempo, dare l'impressione che finanza pubblica e Governi siano la stessa cosa, coincidano e che, quindi, se la finanza pubblica assorbe molte risorse finanziarie del paese e, assorbendole, addirittura mette in ginocchio l'economia del paese, ciò vuol dire che la responsabilità non può che essere dei Governi.

È polemica facile, questa, anche se distorta e infondata, ma utile per confondere l'opinione pubblica.

Certo ognuno fa il suo mestiere; però ad ognuno compete il diritto e il dovere di definire pretestuosa una certa polemica sulla finanza pubblica invocata come un alibi per scagionare ogni altra causa che determina la crisi economica del nostro paese.

Naturalmente, da una impostazione di rifugio di questo tipo nasce poi automaticamente la domanda (pure essa presentata in termini polemici): dove è il piano triennale? Quale è la funzione della legge finanziaria dal momento che essa non può raccordarsi con il piano triennale?

Il senatore Napoleoni e, con varie accentuazioni e vari modi espressivi, un po' tutti hanno lamentato il fatto che la finanza pubblica a mezzo della legge finanziaria non sia stata chiamata a svolgere questo ruolo di raccordo tra il bilancio dello Stato e le risorse del paese nell'ambito di un disegno di spesa poliennale. Mancando il piano triennale, si dice, risulta aggravata la situazione economi-

ca del paese. Sappiano quindi gli italiani che la colpa di tutto ciò è di Andreatta, di Pandolfi, di Reviglio perchè non hanno presentato il piano triennale e, pertanto, se gli investimenti diminuiscono, se l'inflazione aumenta, se la disoccupazione non va indietro, se i tassi di interesse interni e internazionali aumentano, non c'è dubbio che la colpa sarebbe di costoro perchè non hanno presentato il piano triennale! Perchè della legge finanziaria non hanno fatto uno strumento dichiarato di raccordo con tutti i momenti e tutti i collegamenti necessari tra il bilancio dello Stato o del settore pubblico allargato e la realtà economica del paese!

Credo che bisogna correggere e ridimensionare quanto meno tutto questo.

Di piani se ne sono fatti tanti fin dai tempi di Pieraccini (piano '80, piano Giolitti e di recente piano Pandolfi).

Il documento Pandolfi che accompagnò il bilancio l'anno scorso era uno sforzo per rendere meno dispersiva e sprecante la finanza pubblica, ma nello stesso tempo era un tentativo di persuadere tutti i fattori che contribuiscono alla creazione e allo sviluppo dell'economia ad assumere le proprie responsabilità. Infatti in economia non esistono variabili indipendenti, non esistono indipendenze tra i vari fattori che determinano il fatto economico. Ecco allora il tentativo di richiamare le rispettive responsabilità, da parte del Governo, dei fattori del capitale e del lavoro ai fini dell'armonizzazione dei propri ruoli e delle proprie risorse, derivando da essa l'equilibrio tra costi e ricavi, tra consumi e beni reali. Senza tale equilibrio non esistono crescite e non esistono crescite nella stabilità.

Un piano serio per la migliore utilizzazione della finanza pubblica va raccordato con l'economia del paese e con le risorse reali, non può contare solo sulle risorse congiunturali del bilancio pubblico; non può contare solo su se stesso dato che il bilancio del settore pubblico allargato è portato più a consumare che a produrre, ma deve raccordarsi quindi con le situazioni reali che condizionano e garantiscono le disponibilità effettive; non deve muoversi sulle sabbie mobili di valori monetari rappresentativi di ciò che manca e non di ciò che esiste.

Quali sono oggi le certezze al riguardo? Come si fa un piano triennale se manca la possibilità di contare su tutti i fattori essenziali della crescita economica? Può la finanza pubblica operare come forza autonoma, distaccata, estranea rispetto all'economia del paese? Può l'economia a sua volta non avere regole, certezze ma confusione e convulsione tra i fattori della produzione e del lavoro che ne determinano lo sviluppo? L'economia italiana galleggia purtroppo su mille variabili di carattere sociale, politico ed anche pretestuoso; e sfido qualsiasi ministro, autorevole che sia — come autorevoli sono i Ministri che vedo in questo momento al banco del Governo — a fare un piano triennale che non vada al di là dell'accademismo o dell'elencazione degli obiettivi ottimali da raggiungere; oggi non sono nelle condizioni di poter individuare gli strumenti e i mezzi raccordabili con gli strumenti e i mezzi forniti dall'economia del nostro paese, tanto la nostra realtà economica è legata alla convulsione delle incertezze, alla tensione delle istanze prive di una regolazione secondo ragione perchè cariche di troppa passione. Come possono costruire un piano che non può darsi un ordine, dato che non può contare sull'ordine dell'economia del paese dalla quale nascono le risorse reali?

Altra cosa è che la finanza pubblica metta ordine dentro la sua impotenza. E che lo faccia per modo che dentro il quadro della sua impotenza si muova ed operi con chiarezza, con meno sprechi, meno dispersioni, costituisce un grosso problema e in questo senso esso va posto. Ma sarebbe utile che fosse posto in termini polemici e negativi, come ho sentito da parte di alcuni, tendenti a far credere che ci sia stata da parte di questo Governo, o dei Governi passati, una assoluta, programmata insipienza, quasi una volontà destinata più che altro verso lo sfascio e l'anarchia della finanza pubblica, del modo di operare nel nostro paese?

No, bisogna essere politicamente onesti nel riconoscere che non poco ordine è stato via via costruito negli ultimi anni a fronte del generale disordine che c'era; e non bisogna dimenticare che tra questa legge finanziaria, quella del '79 e altre leggi, tra cui gli stessi decreti Stammati degli anni passati,

noi abbiamo avuto una ricostruzione più ordinata della operatività della finanza pubblica.

L'unificazione della finanza del settore pubblico allargato non credo che possa considerarsi un fatto irrilevante, una cosa da nulla: è stata difficile e complicata. Non è stato davvero semplice andare a coordinare la finanza degli enti locali, della sanità, degli istituti previdenziali per anni polverizzati in mille possibilità decisionali e operative.

E poi i vincoli alla spesa decentrata, che anche quest'anno sono stati ripetuti, e con l'opposizione delle sinistre, e ancora la manovra conseguente sugli interessi hanno garantito un maggiore ordine nel rapporto fra la tesoreria dello Stato e le varie amministrazioni decentrate e gli istituti bancari. C'è stato quindi anche questo riordino interno. E anche quest'anno la legge finanziaria ha modificato alcune scadenze di spesa determinate dalla legge finanziaria dell'anno scorso; ha manovrato cioè sui residui passivi di stanziamenti in larga misura, come d'altra parte la 468 stabiliva, per circa 4.000 miliardi di lire. Si può discutere se ha fatto bene o no, se questa modifica delle scadenze di spesa sia stata indovinata o errata, ma nessuno può negare che è stato creato un notevole riordino all'interno della finanza pubblica da parte del Governo. Pertanto non credo che sia soltanto un fatto residuale quello di cui si è resa rappresentante la legge finanziaria, quasi una ripetizione delle operazioni ricettive connesse alla formazione e all'approvazione del bilancio come negli anni passati, quando esso era solo un fatto di archivio, meccanico, senza possibilità di alcuna modifica. Allora sì che eravamo di fronte ad una realtà d'archivio, una somma, cioè, di atti estranei allo strumento effettivo e proprio del bilancio: il bilancio era un fatto ricettivo e basta. Non si può dire che, entro i limiti che la presente situazione ci consente, la finanza pubblica sia venuta meno ai doveri che poteva assolvere, che non sono i doveri che la dialettica o l'utopia o la polemica pensano di inventare. È vero che ogni atto finanziario, ogni decisione di natura finanziaria dovrebbero essere finalizzati a formare un tutto armonico, un vestito, e non una

somma di pezze arlecchinate, come è stato detto dal senatore Napoleoni. D'accordo; però i vestiti non si fanno tutti in una volta, nello stesso tempo. Il vestito si fa a poco a poco, purchè tutto ciò che un momento dietro l'altro si va combinando sia armonizzato; su questo siamo d'accordo. Non si può pretendere che, nel momento stesso in cui si decide il vestito e si hanno alcune risorse, quelle risorse automaticamente debbano dare il vestito già bello e pronto. Non è possibile, perchè noi non abbiamo tutta la stoffa. Questo è il punto: abbiamo solo una parte della stoffa per fare il vestito, abbiamo solo delle pezze. Certo è doveroso armonizzare il collegamento delle pezze e non lasciarle distaccate e disordinate, ma evidentemente bisogna anche rendersi doverosamente conto che non tutta la stoffa esiste per il vestito e che quindi bisogna tener conto solo delle pezze che la realtà economica e sociale del paese ci fornisce, in misura meno rilevante di quanto invece sarebbe utile e per certi aspetti necessario.

Il Governo questo sforzo lo ha fatto; non risolve i problemi economici del paese, ma non li aggrava. Dentro la realtà economica del paese si presenta con un suo ordine interno più completo, e bisogna onestamente riconoscerlo; non ha sprecato occasioni e mezzi per determinare questo riordino interno e quindi non si presenta come fattore di ulteriore disordine nel disordine generale dell'economia del paese. Ma non è che in particolare questo Governo sia stato sempre aiutato nella scelta delle migliori allocazioni delle risorse. Mi ricordo quando il ministro Pandolfi e il ministro Andreatta, in Commissione e fuori, dichiaravano che la legge finanziaria doveva e voleva farsi carico di una manovra che si espandesse, che riguardasse le materie e i settori di più larga creazione della spesa pubblica, vedi la finanza locale, la sanità, la materia previdenziale. In maniera estremamente dura l'uno e l'altro Ministro ebbero a sottolineare la necessità di operare sulla finanza pubblica del settore pubblico allargato con un'unica visuale, con un unico metro di valutazione, perchè, se variazioni si fossero dovute fare, almeno si sarebbero dovute comparare l'una con l'altra

in un disegno sempre armonico. Ma, indipendentemente dal fatto che i tempi regolamentari finivano con lo scadere e che quindi il 31 dicembre finiva con l'essere strozzante per l'approvazione vuoi del bilancio vuoi della legge finanziaria, indipendentemente da questo, quando ancora questa prospettiva negativa non poteva essere considerata un fatto acquisito, fin da allora fu detto — e in particolare dalle sinistre — che bisognava estrapolare (sanità, finanza locale, pensionamenti eccetera); cioè — lo debbo dire perchè sono stato almeno testimone di fatti avvenuti — l'estrapolazione dalla legge finanziaria di queste materie poteva non apportare e invece apportò delle conseguenze nelle grandezze finanziarie disegnate secondo il testo originario. È certo però che l'estrapolazione, la spoliatura dalla legge finanziaria di queste materie comportava l'acquisizione già di un principio secondo il quale, sì, la finanza pubblica dovrebbe in teoria operare in maniera organica, armonica, coordinata, però in pratica deve operare in senso opposto. Non deve operare pertanto su « appena appena » 35-38.000 miliardi di lire (cosa da niente) tra finanza locale e sanità, per non parlare poi delle pensioni perchè allora arriveremmo molto al di là di questa pur ragguardevole cifra. Non si possono considerare in una logica di programmazione seria della finanza del settore pubblico allargato come realtà autonome quelle di alcuni settori che sono larga parte della finanza pubblica.

Se poi si viene a dire che questo coordinamento non c'è stato e che quindi saremmo di fronte ad una continuazione dell'anarchismo o della polverizzazione degli interventi e dei doveri operativi del Governo e quindi dello Stato in fatto di utilizzazione di risorse economiche ai fini della finanza pubblica, si viene a dire, a mio giudizio, cosa non vera. Non esistono, certo, in democrazia strumenti definitivi, disegni statici e dogmatici che non debbono e non possono essere modificati: in democrazia nessuna classe dirigente ha il diritto di dichiararsi definitivamente depositaria della verità, della giustizia e della costruzione di un presente che in quanto costruito da quella classe dirigente è immutabile perchè perfetto. La democrazia è, certo, un

continuo sforzo di aggiornamento, di adattamento per una politica, per una prospettiva di miglioramento, di superamento: il presente non è mai definitivo; ma quando il futuro a sua volta sarà diventato presente, anch'esso sarà soggetto di mutazioni. Con ciò vogliamo dire, per la parte che rappresentiamo, di aver dato assetti non definitivi o definitivamente risolutori alla finanza pubblica e quindi all'economia del paese nella misura in cui possa farlo la finanza pubblica che non è strumento unico di determinazione.

Ed è a questo punto che credo sia necessario reinserire i problemi della finanza pubblica nel quadro generale dell'economia del paese. Infatti, se il raccordo tra la finanza pubblica e l'economia del paese non è legislativo in queste circostanze è costantemente politico. Quindi i problemi esistono, nessuno li può negare.

È a questo punto che desidererei collegarmi a quanto detto dal senatore Colajanni. Credo che il suo deve essere stato un discorso intellettualmente onesto.

BOLLINI. Deve essere stato o è stato?

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292*. È stato. Egli non ha accettato la tesi di quanti dentro e fuori di quest'Aula sostengono che la finanza pubblica sia gravida di tutte le responsabilità della crisi economica generale del paese. Sarebbe stato troppo comodo per lui, come si è rivelata comoda una tesi di questo tipo per non pochi esponenti della sinistra in genere, parlamentari e non parlamentari, studiosi o procettisti, utopisti o burocrati. Egli ha detto in definitiva che ci sono, per quanto riguarda l'inflazione, delle incidenze esterne. Tutti le conosciamo: è superfluo sottolineare alla nostra attenzione queste incidenze esterne sui prezzi. Egli ha inoltre affermato che tra gli anni '50 e '70 aumentavano contemporaneamente (quindi aumentavano per natura fisiologica) produttività, salari, occupazione, profitti e quindi aumentava il reddito del paese. Vi era dunque un equilibrio costante che, magari nel proprio interno, potè non essere applicato in maniera sempre equa, ma c'era un equilibrio tra i fattori della crescita economica: capi-

tale e lavoro. E in questo equilibrio la condizione della stabilità nella crescita fu una condizione garantita, sia pure con quegli squilibri nella distribuzione del reddito che tutti, oggi a maggior ragione, più largamente andiamo esaminando col senno del poi. Ma nel suo complesso l'economia italiana non fu svantaggiata, nel suo complesso andò avanti.

Al suo interno vi furono degli squilibri nella distribuzione dei redditi prodotti, ma il reddito si produsse. Nessuno vuole una crescita nello squilibrio, nessuno può pretendere una crescita nella instabilità perchè non ci può essere: ma tutti vogliamo la crescita.

Se ne avvantaggiavano tutte le categorie, in particolare le categorie dei lavoratori dipendenti. Adesso l'equilibrio è rotto e questa — non c'è dubbio — è la causa fondamentale della crisi che si è determinata nel nostro paese. Se non si aggredisce questa causa, diventa solo pretestuoso cercare altre cause, ivi compresa la finanza pubblica, come testa di turco o come motivo di rifugio per nascondere responsabilità di altra natura.

In queste condizioni di rottura degli equilibri (produttività, salari, profitti, investimenti, redditi), nessun Governo può governare la inflazione, ma sarà sempre l'inflazione a governare Governo e paese. Il Governo e la classe dirigente nel suo complesso possono al massimo farsi carico di correggere i guasti onde distribuire meglio l'impoverimento fatale del paese, ma non potranno mai costruire l'ulteriore sviluppo del paese. E noi cosa facciamo da un po' di tempo a questa parte, cioè dal 1970 in poi, se non tentare di distribuire l'impoverimento del paese individuando le categorie che devono pagare, il che impoverisce la generalità del paese stesso?

Ha un bel dire il senatore Ferrari-Aggradi, il quale ha detto cosa certamente fondata a proposito della qualità della spesa in questo contesto di rottura degli equilibri. Come e dove è possibile la qualità della spesa sia pubblica che del sistema nel suo complesso? Se non si risolve il problema della qualità e della natura della spesa, non c'è possibilità alcuna di prospettive valide per la ripresa nella stabilità del nostro crescere economico. A questo punto allora bisogna ridimensiona-

re, con le stesse argomentazioni del senatore Colajanni e di altri colleghi, il ruolo della finanza pubblica riconoscendone i limiti e l'attuale impotenza. È già un segno di notevole impegno quello che muove il Governo e la classe politica dirigente a far sì che l'impotenza in un quadro di convulsione non si trasformi in un aggravamento selvaggio, come nel 1924-29 è accaduto in Germania.

A questo punto consentitemi che ritorni al tema del riordino interno della finanza pubblica, dal momento che da parte di alcuni colleghi, come i senatori Venanzetti, Napoleoni, Colajanni e Fossa, si è parlato dei vari momenti dell'impiego produttivo, del raccordo più o meno mancato della finanza pubblica con l'economia del paese. Secondo il senatore Colajanni occorre intervenire per quattro vie e in primo luogo attraverso gli investimenti; ci sono però tempi lunghi e diminuisce la spesa in conto capitale ed anche la qualità delle spese che sono necessarie. Io dico però che, se una legge finanziaria può modificare le procedure di spesa, lo può fare accorciando i tempi, le istruttorie, diminuendo il numero di organismi chiamati a decidere. Può adesso una legge finanziaria modificare le norme che a suo tempo e per tutti i tempi sono state proposte non tanto dai governi del tempo quanto dalle condizioni del tempo?

Mi ricordo, anche se potrei averlo dimenticato, che a proposito della legge n. 675, che molto spesso richiamiamo quasi mitizzando il non funzionamento delle strutture dello Stato, scrissi nella relazione che con quelle norme, che creavano una somma di tempi istruttori, una somma di organismi decisionali, non si sarebbe spesa una lira se non almeno dopo due anni e mezzo.

BOLLINI. Dopo Donat-Cattin, non prima!

CAROLLO, relatore sul disegno di legge n. 292. Senatore Bollini, non personalizzi perchè la legge n. 675 non la inventò Donat-Cattin.

BOLLINI. Allora diciamo che fu la Democrazia cristiana!

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292 Donat-Cattin*, allora ministro dell'industria, e la Democrazia cristiana non inventarono i tempi lunghi per il raccordo con le banche, le elaborazioni dei piani di settore, previa consultazione con le regioni, con i consigli dei quartieri, con il comitato per il Mezzogiorno, con il comitato interministeriale e non so ancora con quanti altri organismi. Fu creata tutta una lunga scala di passi istruttori e non dal ministro del tempo, nè dai ministri successivi, ma dalle opposizioni che oggi si meravigliano degli effetti negativi da noi previsti.

BOLLINI. Ma lei era relatore della legge! Che sta dicendo allora? La Democrazia cristiana aveva la maggioranza e quindi cerchi di essere preciso.

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292*. Sto dicendo che proprio perchè relatore della legge ...

BOLLINI. Allora si faccia l'autocritica! (*Richiami del Presidente*).

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292*. Non posso certo farmi carico delle proposte, sia pure come relatore, di coloro che hanno voluto introdurre questi tempi dispersivi e questo modo lento di erogazione ritardatissima della spesa. Se vuole che rappresenti io le responsabilità delle proposte fatte anche da lei, senatore Bollini, e dal suo partito, lo faccio, ma solo per delega sua e non perchè ne abbia io il dovere. Certo sarebbe una cosa bella poter alleggerire i tempi, rendere più snelle le procedure, non decentrare in nome di un democristiano stile Ruffolo, come è stato ricordato dal senatore Fabbri...

BOLLINI. È un elogio questo?

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292*. Non è un elogio, perchè non sempre l'accademismo delle nuvole produce fatti nella realtà e nella vita.

BOLLINI. Ma è indelicato!

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292*. Sarò indelicato; ma la realtà non sempre ha delle delicatezze e la verità non sempre obbliga a delle ipocrisie. Ed io non sono affatto portato a questo.

Voglio dire che sarebbe molto valido dal punto di vista operativo e più costruttivo, più immediatamente risolutore poter pervenire ad uno snellimento delle procedure.

Il fatto è che la commistione dell'utopismo astratto con la realtà, che è sempre molto più urgente e molto più complessa del geometrismo accademico, non ha dato luogo e non dà luogo a delle decisioni prudenti e sagge nel concreto.

Intanto la situazione è questa: la legge finanziaria non modifica le scadenze lunghe della spesa. Se noi avessimo proposto le modifiche nel senso da me indicato, quale maggioranza le avrebbe accolte? Nessuna maggioranza! Infatti in questo Parlamento ci sarebbero state le opposizioni di ieri che oggi hanno la maggioranza.

E veniamo ai trasferimenti selezionati di spesa. Ma quali trasferimenti possono e dovrebbero essere modificati? I trasferimenti alle regioni? I trasferimenti agli enti locali? Quali? I trasferimenti dei fondi stanziati presso le varie amministrazioni dei Ministeri e poi per legge trasferiti alle regioni oltre a quanto disposto, mi pare, dalla legge n. 281 di alcuni anni fa? Quali?

Si parla di una selezione di trasferimenti; ma so che i trasferimenti, che sono di notevole entità e che in una certa misura, specie per quanto attiene alle regioni, sono in conto capitale, producono già in periferia residui passivi. Nè vale la comparazione tra regioni che hanno residui passivi inferiori e regioni che hanno residui passivi superiori. Ebbene, come leggevo alcuni giorni fa sull'« Unità », quelle che hanno residui passivi inferiori sarebbero quelle amministrate da partiti di sinistra, mentre le regioni che hanno residui passivi massicci sarebbero soltanto quelle amministrate da altri partiti, in particolare dalla Democrazia cristiana. Quindi le sinistre andrebbero bene e la colpa non sarebbe delle leggi scarsamente operative! Ma fino a due an-

ni fa o ad un anno e mezzo fa non pochi residui passivi scomparivano dalle contabilità delle regioni governate dalle sinistre perchè diventavano, a loro volta, trasferimenti ai comuni e diventavano giacenze dei comuni presso banche locali o non locali. Contabilmente scomparivano dai residui passivi imputabili alle regioni, ma rimanevano egualmente residui. Credo che da un anno a questa parte ciò non avvenga più perchè non è più consentito. Ma intanto non si può dimenticare che ciò che avveniva negli anni passati era soltanto ipocrita dal punto di vista delle responsabilità politiche.

Altra via: i servizi pubblici. Ebbene, aumentando certe erogazioni in favore dei servizi pubblici, viene sostenuto dal senatore Napoleoni, si potrebbero avere dei risultati utili per quanto attiene agli investimenti perchè si tratterebbe di trasferimenti con indirette conseguenze di vantaggi negli investimenti.

Ma quali servizi pubblici occorre scegliere? La sanità, la scuola, gli autotrasporti pubblici hanno già avuto da anni notevolissimi aumenti e quindi maggiori disponibilità di impiego. Ma gli impieghi non si sono avuti perchè non potevano esserci. Occorrono allora nuove leggi non tanto per aumentare i mezzi finanziari, ma per semplificare i loro impieghi perchè non diventino domanda, ma investimenti? In astratto, tutto è possibile, ma in pratica sappiamo già che, nell'ambito della sanità, ci sono 400 miliardi di trasferimenti per spese in conto capitale che, in larga misura, andranno in banchi, in letti, in attrezzature, ma tecnologicamente non tutti gli ospedali sono portati a far questo. Su questo modo perverso di impiegare risorse non si deve però parlare perchè l'amministrazione centrale deve subire critiche ma non deve avere poteri di intervento; c'è un rapporto spezzato tra regioni e Governo centrale e allora tutte le responsabilità decisionali di periferia non devono essere vigilate dall'amministrazione centrale perchè, a giudizio dell'opposizione di sinistra, si romperebbe addirittura il quadro democratico. Se non si lascia libero e autonomo l'organismo periferico a decidere anche in maniera

disorganica senza alcuna vigilanza armonica dello Stato, allora la democrazia sarebbe travolta! Quindi, si afferma a sinistra, lasciamo la periferia autonoma nelle decisioni, anche se poi queste non sono meno clientelari, meno distruttive di quanto si è lamentato per anni e anni dentro e fuori di quest'Aula.

Veniamo ora all'ultima via di incidenza fiscale. Mi permetto, signor Ministro delle finanze, di dire questo a lei, fermo restando che ha dimostrato e dimostra una volontà sincera e non strumentale di lottare contro le evasioni. Tanto le do atto di questo che, nonostante le norme sull'organizzazione dei servizi non siano proprio ortodosse in una legge finanziaria, tuttavia, dato lo scopo, le abbiamo mantenute e difese. Desidero però, nello stesso tempo, riferirmi a quanti, parlamentari di varia ispirazione politica, intendono in questi giorni accreditare l'impressione che solo adesso, solo perchè c'è Reviglio, abbiamo una lotta vera alle evasioni, quasi che negli anni passati i Governi, a cominciare dall'onorevole Pandolfi, che ministro delle finanze fu, non avessero studiato altro che il modo di difendere gli evasori. È questa un po' la mitologia che si tenta di forzare, facendola penetrare nell'opinione pubblica. E non è vero.

Voglio allora riferirmi, senatore Bollini, ad uno studio non mio ma del CESPE, pubblicato da Feltrinelli o da Donati, dal titolo: « L'evasione fiscale in Italia », che, per molti aspetti, è molto sereno e in cui è detto che passi avanti dal 1972 ad oggi si sono fatti e risultati notevoli in fatto di freno delle evasioni ci sono stati.

P O L L A S T R E L L I . A senso unico.

C A R O L L O , relatore per il disegno di legge n. 292. Avete fatto anche un certo calcolo, se ricordo bene, circa l'ammontare delle evasioni calcolate in maniera piuttosto vaga intorno a 5.000 miliardi di lire fra dirette e indirette. Nessuno può dimenticare certe organizzazioni di servizi, certe organizzazioni di carattere operativo in conseguenza di leggi che via via si sono fatte e che hanno prodotto un miglioramento notevole nel vo-

lume del reddito tributario del nostro paese. Lo si riconosce anche adesso.

L'evasione fiscale, che non è solo italiana ma è di tutti i paesi del mondo, non si può risolvere in poco tempo; ci vogliono degli anni, e in questi anni passati noi non siamo stati inerti, tant'è che ufficialmente negli atti parlamentari (bilanci, consuntivi, variazioni di bilancio rispetto alle previsioni) si sono registrati gli aumenti di reddito tributario in rapporto proprio alla diminuzione delle previsioni di evasione, non perchè le previsioni erano strumentalizzate ma perchè, di fatto, risultò che, a seguito di certi interventi stringenti da parte della pubblica amministrazione, certe evasioni vennero contenute.

Andare ad imporre la fattura ai TIR, o la fattura ai mezzi di trasporto, può darsi che non produca subito degli effetti notevoli per mancanza di sufficiente personale di vigilanza: non c'è dubbio. Il problema delle evasioni fiscali va risolto senza le euforie della demagogia e senza l'euforia della polemica demagogica, ma secondo dati reali, saggezza d'interventi e maturazione dei servizi.

Signor Ministro, mi permetta di porre un quesito più che al ministro al professore Reviglio. Noi parliamo sempre di percentuali del peso tributario rispetto al reddito del 32-34 per cento: troppo poco, si dice, rispetto al 38-39 per cento della Germania, della Francia. Ma dimentichiamo che togliere 30 lire ad un reddito di 100 lire significa lasciare a chi produce un reddito di 70 lire; togliere 60 o anche 50 lire a chi ha un reddito di 200 lire significa lasciargli 140 o 150 lire. La verità è allora che la percentuale fiscale applicata al reddito italiano è più pesante rispetto alla percentuale applicata al reddito tedesco. Di queste cose bisogna pur tener conto quando si fanno le comparazioni tra la percentuale che pesa in Italia e le percentuali maggiori che pesano in altri paesi. Io vorrei pagare non 30 lire ma 90 lire su un reddito di 300 lire: mi rimane di più che non pagando 30 lire su un reddito di 100.

E allora per avviarmi alla conclusione — e chiedo scusa se sono stato un po' lungo — al di là degli aspetti congiunturali, più o meno confusamente pretestuosi, al di là delle polemiche di rifugio, al di là delle invocazioni, del-

le parole a copertura di fatti e di atti di responsabilità, rimane pur sempre il problema fondamentale: i rapporti con i fattori della produzione e del lavoro si sono rotti. Si è avuto — mi pare di averlo detto nella relazione — un trasferimento non solo di risorse, ma di poteri, dal 1970 in poi, in favore del mondo del lavoro dipendente e delle sue organizzazioni sindacali. Nessuno si pente che ciò sia stato. Le democrazie oggi non possono reggersi sul potere economico e politico della imprenditorialità e basta, come nell'800 e nella prima metà del '900. Non è possibile, piaccia o non piaccia; e a me non dispiace. Il potere economico non può essere esclusivismo o egemonia di potere politico; il potere sociale che corrisponde al mondo del lavoro dipendente deve avere il suo peso, più di quanto non l'abbia avuto in tempo di sviluppo liberista. Su questo siamo d'accordo e in una certa misura, e non di poco conto, questo è avvenuto in Italia, secondo uno svolgimento di carattere sociale, vuoi della ricchezza e vuoi della politica. Ma a questo punto, se avere il potere è giusto e storicamente fondato, bisogna chiedersi se gestirlo non solo nell'interesse categoriale ma anche nell'interesse generale del paese non sia un dovere. Allora mi chiedo: questo potere che via via si è andato allargando e trasferendo dal 1970 in poi è stato sempre ed è costantemente gestito in termini non categoriali, per fini non corporativi? È gestito nell'interesse generale del paese, dentro il quale interesse ogni componente è una parte e non il tutto? Come è gestito? Certo, se si viene a dire che c'è un'inflazione ed essa deve essere pagata da tutti, tranne che da alcune categorie, non si fa l'interesse generale del paese. Pagare l'inflazione, cioè l'impovertimento generale del paese, deve essere una responsabilità e un dovere di tutti i cittadini, senza corporativismi, senza privilegi, quindi senza penalizzazioni di parte. Altrimenti la gestione del potere politico e sociale non potrà mai dare frutti utili, sia pure all'esclusivismo del privilegio corporativo. Infatti, quando l'inflazione colpisce, via via non trova mai rimedi settoriali che siano pagati al 100 per cento dagli altri settori dell'intera società italiana. Tutti a lungo an-

dare finiremo con il pagare il dissesto e gli squilibri, anche coloro che si ritengono in diritto di esserne esclusi.

A questo punto ci si chiede: come deve essere gestito il maggior potere? Ho detto che deve essere gestito nell'interesse del paese. È facile dirlo, ma come praticarlo? Ci vogliono delle indicazioni da chi ha le responsabilità politiche per orientare le masse. Le masse fanno la storia dei popoli; ci possono essere grandi profeti, ma, se non hanno le masse, la storia non la fanno. E talvolta le masse fanno la storia in senso perverso, perchè sono comunque protagoniste. Ma le masse sono anche orientabili, educabili. Vado allora a vedere come sono oggi orientate. Leggo dal progetto a medio termine del Partito comunista italiano; a pagina 48 è scritto: « Non si può chiedere ai lavoratori e alle loro organizzazioni di puntellare un vecchio meccanismo economico e sociale: occorre chiamarli ad assumersi una parte crescente di responsabilità ». Questo è giusto. Per « vecchio meccanismo » si intenderebbe, io penso, quello a carattere accentuatamente liberista, quindi privilegiante per l'imprenditorialità e penalizzante per il lavoro dipendente. Però, per non parlare degli anni precedenti, quanto meno dal 1970 in poi non siamo stati di fronte ad una economia a carattere liberista, ma ad una economia a carattere più accentuatamente sociale, vale a dire impostata in termini di più ampie distribuzioni del reddito globale prodotto nel paese: è questa la politica che dal 1970 in poi ha caratterizzato l'economia italiana e le responsabilità politiche della classe dirigente.

Ebbene, che cosa significa in questo quadro — e si tratta, mi pare, del 1977 — parlare nel progetto a medio termine di una parte crescente di responsabilità? Significa forse che il vero problema non sia tanto quello di mettere a buon frutto e allocare a buon fine le risorse che esistono nel paese, le responsabilità connesse ad ogni fattore che sappia contribuire alla crescita dello sviluppo economico? O che il vero problema debba essere piuttosto quello di far sì che invece la situazione diventi lo scivolo per l'introduzione di un potere politicamente concepito come egemone sulla democrazia del paese, per cui il ve-

ro problema in pratica sarebbe quello del come conquistare il potere e non piuttosto del come coordinare le proprie responsabilità dentro un sistema democratico? Se il vero problema dovesse essere quello di allargare via via il potere politico perchè diventi egemonia a danno delle altre parti, allora evidentemente. . .

BOLLINI. Scusi, era scritto in quella citazione o tutto il resto è deduzione e fantasia sua?

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292*. Non è mia fantasia: quest'altra citazione chiarisce ancor più queste mie affermazioni. Ma io non mi meraviglio, perchè, se fossi dalla sua parte, quale problema avrei? Il problema che sia il mio partito a caratterizzare e dominare la politica del paese, penetrare nel paese, essere il fondamento, la struttura portante sul piano politico-operativo: è nella logica delle cose. Non è invece nella logica delle cose, come mi pare di capire dalla interruzione di Bollini, che, nonostante sia questa la natura, per esempio, del suo partito, non debba essere presentata come tale. Vale a dire il Partito comunista, che pure non può non avere questi obiettivi nelle attuali circostanze, dovrebbe avere il diritto di presentarsi invece come se non li avesse.

BOLLINI. Lei ha fatto una citazione ed ha tratto delle conclusioni che con quella citazione non hanno niente a che fare.

CAROLLO, *relatore sul disegno di legge n. 292*. Gliene do subito un'altra, che le avevo annunciato: « È nostra convinzione » — è detto testualmente — « che sia necessaria l'introduzione di ulteriori elementi di socialismo nel funzionamento dell'economia, l'assunzione di valori propri della concezione socialista negli orientamenti della collettività nazionale ». Questo è detto pure là e da comunista mi meraviglierei se non fosse detto.

BOLLINI. E allora perchè si meraviglia?

C A R O L L O , *relatore sul disegno di legge n. 292*. No, mi meraviglio del fatto che...

F O S S A . Se non dicesse quelle cose sarebbe probabilmente un altro partito.

C A R O L L O , *relatore sul disegno di legge n. 292*. Sarebbe un altro partito. Per questo mi meraviglio delle proteste del senatore Bollini. Però io che non milito in quel partito politico, forse perchè ho sbagliato nella giovinezza, non posso non pormi il problema se l'obiettivo dei maggiori poteri gestiti dal fattore lavoro sia principalmente quello del raggiungimento di una egemonia politica o piuttosto quello del coordinamento delle proprie responsabilità nell'interesse generale del paese entro il sistema democratico presente.

Ora a me pare che tutto quanto è stato detto e viene detto possa accreditare i miei dubbi. Ho parlato un po' a lungo, ma quanto meno, senatore Bollini, le ho dato il divertimento di fare delle interruzioni che forse con aria di superiorità, che io le posso anche riconoscere, ha potuto indirizzare verso di me.

B O L L I N I . La richiamavo all'obiettività del ragionamento: stiamo discutendo di un bilancio.

C A R O L L O , *relatore sul disegno di legge n. 292*. Ma lasci agli umili di esprimere le loro idee, anche se con aria di superiorità più o meno sprezzante possano essere accolte da altri che sono molto meno modesti di me.

Sono pronto ad accettare l'invito rivolto dal senatore Malagodi nel senso che bisogna eliminare i fantocci polemici. Certo, bisogna eliminare le unilateralità delle diagnosi e delle prospettive massificate, o a fini di orgoglio intellettuale, o a fini di interessi politici preminenti e dominanti, che però hanno bisogno di un rifugio dialettico per non essere chiaramente presi in considerazione e individuati dall'opinione pubblica. Eliminiamo i fantocci polemici! Però bisogna anche eliminare le polemiche di rifugio e bisogna che ogni parte politica assuma le proprie responsabi-

lità secondo chiarezze di rappresentazione e di disegno e non secondo nebulosità polemiche che hanno come scopo soltanto quello di modificare le opinioni pubbliche contro la verità invece che a servizio della verità.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il relatore senatore Ripamonti.

R I P A M O N T I , *relatore per la spesa sul disegno di legge n. 293*. Onorevole Presidente, signori Ministri, onorevoli colleghi, come è stato sottolineato negli interventi degli onorevoli colleghi in Commissione e in Aula, l'esercizio finanziario 1980 doveva caratterizzarsi per l'entrata a pieno regime della riforma attuata con la legge n. 468 del 1978. La congiuntura politica del 1979, con l'interruzione della maggioranza di solidarietà nazionale, il ricorso alle elezioni anticipate, le difficoltà nella soluzione data alla formazione di un Governo di tregua tra le forze politiche, non certo di tregua di fronte ai problemi dell'emergenza, come quelli del terrorismo e della politica economica, non ha consentito l'esame e il perfezionamento del progetto di piano triennale presentato dal ministro Pandolfi. Il piano Pandolfi, sul quale un giudizio positivo è stato espresso anche dalla Commissione della Comunità economica europea, se approvato e sostenuto da una larga maggioranza politica e accompagnato da un largo consenso nel paese, certamente avrebbe costituito lo strumento idoneo al conseguimento degli obiettivi, individuati nell'accordo programmatico del 1978, di contenimento dell'inflazione, di crescita del prodotto interno lordo a tassi sufficienti per ridurre il peso sociale e civile della disoccupazione, per il graduale superamento del dualismo tra Nord e Sud che di per sè rappresenta una carica inflazionistica, come ha sottolineato il senatore Colajanni nella sua analisi dei complessi fattori che sono alla base degli attuali alti livelli inflattivi.

Senza voler ricercare le responsabilità della brusca interruzione dell'accordo su cui si era basata la maggioranza di solidarietà nazionale, non si può non riconoscere che sulla situazione economica e sociale del paese grava il costo politico degli avvenimenti,

che hanno caratterizzato il primo semestre del 1979, e quello derivante dalle motivazioni date dalle forze politiche alla formazione di un Governo che si regge sull'astensione del Partito socialista e del Partito repubblicano e su un consenso limitato e condizionato.

Di questa situazione non ha fatto mistero in questa Assemblea il ministro del tesoro Pandolfi, in sede di esame del disegno di legge per l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per il corrente anno. Il Governo non si è trovato dunque nelle condizioni di predisporre, aggiornandolo, il piano triennale, in una congiuntura internazionale oltre tutto difficile e, concordando con l'osservazione avanzata dal senatore Venanzetti, ritengo che il bilancio triennale programmatico deve essere presentato entro il mese di settembre e quindi il piano triennale va elaborato e predisposto possibilmente entro il mese di giugno, come da impegno assunto dal Ministro del tesoro e dal Ministro del bilancio nel corso del dibattito in Commissione. Certo il bilancio triennale, elaborato ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 468, è elemento caratterizzante la riforma e nello stesso si delinea la strategia di una politica di bilancio collegata al quadro economico generale e con gli obiettivi della politica economica nazionale. Nella sua impostazione si attua poi il raccordo — come è stato sottolineato in molti interventi e, in particolare, nell'intervento del senatore Fabbri — tra lo Stato e il sistema delle autonomie regionali.

Non si giustifica però, a mio avviso, la mancata presentazione delle previsioni di bilancio per il 1980 nelle due versioni, a legislazione costante e a legislazione integrata o modificata con le indicazioni della legge finanziaria, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi della politica economica, quali risultano delineati nella relazione previsionale e programmatica.

Il bilancio presentato con il disegno di legge n. 293 sconta le modifiche introdotte dal disegno di legge finanziaria prima della sua approvazione con l'iscrizione diretta nei capitoli di spesa delle nuove previsioni di spesa. Giustamente il senatore De Vito ha rilevato che sarebbe stata più opportuna, oltre che dovuta, la soluzione richiesta dalla legge

n. 468. Il passaggio dalla prima impostazione, a legislazione costante, alla seconda, a legislazione modificata, una volta approvata la legge finanziaria poteva essere opportunamente determinata o da emendamenti che la Commissione poteva presentare all'esame del Parlamento o da note di variazioni presentate dal Governo. Ma al di là del fatto formale che avrebbe del resto reso più agevole, onorevole Ministro, l'iter dello stesso disegno di legge per l'autorizzazione all'esercizio provvisorio, il rispetto sostanziale delle modalità di impostazione del bilancio avrebbe messo in luce dalla diretta comparazione delle due versioni, a legislazione costante e a legislazione variata, la strategia che emerge dalle modifiche prospettate dalla legge finanziaria, la coerenza della politica di bilancio, così impostata, con gli obiettivi della politica economica, quali sono stati delineati dalla relazione previsionale e programmatica.

Ho cercato nella mia relazione, senza raggiungere pienamente lo scopo, di ritrovare questi elementi di verifica della coerenza della politica di bilancio nel passaggio da una impostazione di bilancio quale sarebbe derivata da una concezione notarile delle leggi di spesa, cioè dalla registrazione negli stati di previsione della spesa degli impegni derivanti dalla legislazione vigente, all'altra concezione orientata alla finalizzazione degli stanziamenti di spesa al conseguimento degli obiettivi voluti.

Il senatore De Vito ha offerto a mio avviso una sintesi oggettiva delle osservazioni e delle proposte scaturite nella discussione in Commissione, qui ripetute in particolare nell'intervento, a volte giustamente critico, del senatore Napoleoni sull'uso della legge finanziaria. Certo, i ritardi nella elaborazione delle leggi di riforma, ad esempio, della finanza locale, dello stesso ordinamento del Ministero delle finanze, del sistema pensionistico hanno fatto giocare un ruolo di supplenza alla legge finanziaria, il che certamente ha provocato le reazioni e le incertezze che hanno causato il lungo iter della sua approvazione. Vorrei però osservare che se si è arrivati allo stralcio di parti della legge finanziaria, che riguardavano la soluzione di problemi urgenti per lo stesso sviluppo civile

del paese, non si può dire che le richieste di modifica degli stanziamenti, quali delineati dalla legge finanziaria, abbiano scardinato la finanza pubblica o diminuito il ruolo e l'impegno del Governo per una gestione oculata della finanza stessa per le pressioni del Parlamento.

La legge finanziaria dovrebbe articolarsi in norme che determinano le grandezze del bilancio e in norme che modificano la legislazione vigente senza innovare nei profili strutturali, norme che sono ritenute indispensabili per conseguire nell'esercizio l'avvio a soluzione di specifici problemi e il conseguimento degli obiettivi di grande momento, individuati dalla manovra di politica economica.

Se esaminiamo l'iter dell'esame del disegno di legge iniziale, constatiamo che si è passati all'impostazione definitiva del progetto di bilancio, sempre che la legge finanziaria venga approvata nei termini prospettati dalla Camera dei deputati, con due note di variazioni. La prima era necessaria e collegata al disegno di legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, per riportare le previsioni iscritte secondo le indicazioni della legge finanziaria a quelle derivanti dall'applicazione delle leggi vigenti, trasferendo gli stanziamenti già iscritti nei diversi capitoli nei fondi speciali di parte corrente e di conto capitale, a meno però della quota annuale degli stanziamenti derivanti dalle leggi pluriennali di spesa definita nella tabella A allegata alla legge finanziaria. Ciò ha comportato l'approvazione con la legge n. 647 relativa all'esercizio provvisorio, sia pure in via provvisoria come è stato sottolineato nell'emendamento presentato in Assemblea, sia della tabella A, sia delle tabelle B e C riguardanti gli oneri derivanti da futuri provvedimenti legislativi.

Tutto ciò ha portato ad approvare con la legge n. 647, sull'esercizio provvisorio, gli elementi caratterizzanti la legge finanziaria: questi elementi, senatore Napoleoni, (tabella A, tabella B, tabella C, limite massimo del ricorso al mercato), sono essi stessi indicativi di una politica di bilancio preordinata al conseguimento degli obiettivi di politica economica.

Con la seconda nota di variazione si sono introdotte, invece, modifiche che spostano il rapporto tra le spese correnti, accrescendole, e le spese in conto capitale, elevando ulteriormente il livello massimo del ricorso al mercato.

Vorrei precisare, però, che se è vero che con la seconda nota di variazioni l'aumento complessivo della spesa risulta pari a 11.422 miliardi, di questi 9.644 sono dovuti per 1.000 miliardi all'aumento della previsione di oneri sui buoni del tesoro per interessi passivi e 8.644 miliardi per il ripiano del disavanzo, determinatosi nel tempo, del fondo speciale INPS per le pensioni ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri. Pertanto i maggiori oneri, derivanti dallo stralcio di parti della legge finanziaria per risolvere problemi fondamentali per la continuità della vita del paese, quali quelli della finanza locale, ad esempio, e della riforma pensionistica, non hanno comportato un ulteriore ricorso al mercato, e sono stati coperti con le variazioni delle entrate per pari importo.

È significativo che l'entità dell'aumento del livello massimo di ricorso al mercato per 9.644 miliardi coincida con due specifiche variazioni di spesa: i 1.000 miliardi per l'aumento della previsione di oneri per interessi passivi sui buoni del tesoro e gli 8.644 miliardi per il ripiano del disavanzo patrimoniale del fondo INPS-gestione pensioni coltivatori diretti. L'aumento del livello di ricorso al mercato è stato determinato da una decisione autonoma del Governo e non dalle richieste avanzate nella discussione parlamentare. Il confronto verificatosi tra le forze politiche è fondamentale per allargare il consenso: allargare il consenso su determinate decisioni, comunque, non vuol dire allargare la maggioranza di governo; vi sono pregiudiziali politiche che non consentono talvolta alle forze politiche di opposizione di votare a favore anche quando hanno contribuito al perfezionamento di singole decisioni.

Nel dibattito in Commissione e nella stessa relazione presentata dal senatore Carollo sulla legge finanziaria si sono avanzate osservazioni sulla copertura. Da ciò sono derivate, senatore Schietroma, la dichiarazione del

Ministro e le osservazioni in Commissione circa una rimediazione della legge n. 468, non per tornare indietro verso forme superate di contabilità, ma per verificare, attraverso la tormentata esperienza di questo periodo, se vi sia l'opportunità di perfezionare ulteriormente il disegno di riforma, aumentando la trasparenza del bilancio dello Stato, non certo per cogestire l'attuazione del bilancio. La legge n. 468 mette in condizione il Parlamento di esercitare una delle sue funzioni fondamentali, quale il controllo dell'attività di Governo e della spesa pubblica, non già di pervenire a forme di cogestione della spesa pubblica tra Parlamento e Governo. Il Parlamento partecipa all'impostazione del bilancio, determina il progetto di bilancio dello Stato e deve controllare l'attuazione delle previsioni del bilancio, disponendo degli strumenti necessari, cui il senatore De Vito ha accennato, accenno che ha trovato eco in parecchi interventi in sede di discussione generale.

L'articolo 11 della legge n. 468, nel rinviare alla legge finanziaria l'indicazione del livello massimo di ricorso al mercato finanziario, afferma che « tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale ».

Ho affermato, pertanto, nella mia relazione che è corretta la procedura seguita dal Governo nel presentare la nota di variazioni ancor prima che fosse approvato il bilancio dello Stato, provvedendo alla copertura della maggiore spesa con l'aumento del livello di ricorso al mercato. Se il problema del ripiano del disavanzo del fondo speciale per le pensioni INPS dei coltivatori diretti fosse stato posto dopo l'approvazione del bilancio, certamente il Governo avrebbe dovuto provvedere alla copertura, non già con il ricorso al mercato, ma con la previsione di maggiori entrate.

L'obiettivo prospettato della legge n. 468 è certamente quello del ricorso al mercato per la copertura del disavanzo di conto capitale e il bilancio pluriennale, nell'impostazione data dal disegno di legge iniziale, stampato 293, tendenzialmente portava alla progressiva riduzione del disavanzo di parte corrente coperto con il ricorso al mercato finanziario.

Nella seconda nota di variazione invece — mi riferisco sempre al bilancio di competenza, non di cassa — la maggiore spesa corrente, rispetto al 1979, che viene ad incidere sul livello del ricorso al mercato passa dai 3.665 miliardi iniziali a 13.000 miliardi; questo è un dato contraddittorio rispetto all'impostazione iniziale del bilancio, delineata dalle stesse dichiarazioni degli onorevoli Ministri. L'aumento di 15.976 miliardi del livello del ricorso al mercato rispetto al 1979 (in percentuale, del 28,63 per cento) è finalizzato a coprire soprattutto un maggiore disavanzo di parte corrente di 13.000 miliardi. Le spese correnti nell'ultima specificazione del quadro complessivo delle entrate e delle spese — stampato 293-ter — aumentano, rispetto al 1979, del 24,78 per cento, incidono sulle spese finali per l'84,33 per cento mentre le spese di conto capitale aumentano rispetto al 1979 del 9,9 per cento.

A questo punto si collocano le osservazioni del senatore Napoleoni sulla manovra della spesa pubblica. È certamente importante e fondamentale la gestione del settore complessivo della finanza pubblica; basta considerare che, a fronte di una valutazione di 310.000 miliardi del prodotto interno lordo, la spesa delineata si aggira sui 150.000 miliardi. Concordo, pertanto, con le osservazioni avanzate e cioè che la valutazione non va fatta tanto per la sua entità complessiva quanto per la qualità della spesa. Il dato quantitativo interessa certamente sul piano della politica monetaria, senatore Napoleoni; non posso ritenere che il collega senatore Andreatta non sappia valutare questi dati. Nella relazione previsionale e programmatica si ritrovano questi riferimenti. Specie nel settore degli investimenti pubblici, la congiuntura attuale richiede un aumento dell'ammontare complessivo degli investimenti pubblici, ma se si considerano le finalità, interessa anche conoscere i tempi tecnici di entrata in funzione delle nuove strutture. Sono due modi, corretti entrambi, di vedere le due facce dello stesso problema. La qualificazione della spesa pubblica, a mio avviso, non può essere ritrovata solamente nella classica distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale, perchè anche nell'ambito delle spese

correnti vi sono spese qualificanti per il conseguimento di determinati obiettivi di politica economica, ivi comprese spese considerate correnti, finalizzate alla ripresa della economia, all'espansione degli investimenti o conseguenti alla realizzazione di determinati investimenti.

Quando vengono sollecitati maggiori investimenti da parte degli enti locali, come è stato fatto nel 1979 con l'iniziativa assunta dal Ministro del tesoro, mediante la concessione di mutui, nell'ambito di un *plafond* di 2.500 miliardi, da parte della Cassa depositi e prestiti per investimenti infrastrutturali e in strutture civili e sociali, si vengono a determinare con l'entrata in esercizio delle nuove attrezzature e dei servizi nuove spese inerenti alla gestione delle opere realizzate, che han-

no una finalità di grande rilevanza; queste spese rientrano in quelle classificate di parte corrente e certamente comportano un aumento dell'incidenza delle spese correnti sul complesso della spesa degli enti locali, pur essendo finalizzate ad obiettivi che la politica economica nazionale ha considerato o dovrebbe considerare.

La stessa conservazione del patrimonio ambientale, dei beni culturali, la gestione delle strutture e delle infrastrutture delle città come supporto alla vita civile comportano spese che hanno un preciso significato di carattere economico e che, pur rientrando nelle spese correnti, accrescono il patrimonio del paese, anche in termini economici, non solo in termini di civiltà o di crescita civile e sociale.

Presidenza del vice presidente OSSICINI

(Segue R I P A M O N T I , relatore per la spesa sul disegno di legge n. 293). Una più appropriata ed approfondita analisi delle spese correnti ed una diversa classificazione dovrebbero essere impostate anche ai fini di valutare nell'esame del bilancio in quali settori di spesa sia possibile una drastica riduzione o un significativo contenimento. Sono state avanzate osservazioni sull'entità dei trasferimenti. Certo i trasferimenti, nella misura in cui viene riportato nel bilancio dello Stato il finanziamento dal settore pubblico allargato, assumono un volume considerevole. Nella prima impostazione del progetto di bilancio ammontavano a 50.376 miliardi, pari al 40,53 per cento delle spese correnti; con la seconda nota di variazioni l'importo dei trasferimenti arriva a circa 60.000 miliardi su 114.000 miliardi di spese correnti e rappresenta oltre il 50 per cento delle stesse in correlazione alla nuova impostazione del bilancio dello Stato ed alla conseguita trasparenza della spesa del settore pubblico allargato rispetto al passato. Il livello di ricorso al mercato deve essere interpretato come una variabile dipendente, come un dato residua-

le, come ha affermato il senatore Napoleoni, o come una variabile autonoma, una scelta precisa di partenza per raggiungere gli obiettivi voluti? Esaminando la relazione previsionale e programmatica, si trova che il dato di ricorso al mercato è la risultante di una decisione di partenza. Si aggiunge l'osservazione fatta dal senatore Venanzetti: nonostante il livello raggiunto di ricorso al mercato, sono emersi altri problemi, altre voci di spesa che devono essere coperte nel corso dell'esercizio, in quanto gli stanziamenti preordinati non sono ritenuti sufficienti ovvero non si sono esaminati altri aspetti della politica complessiva prospettata nella relazione previsionale e programmatica. Indicazioni precise sono state avanzate in Commissione sull'esigenza di adeguamento del fondo sanitario nazionale, per il quale la Commissione sanità ha avanzato l'ipotesi di un ulteriore fabbisogno di 1.200 miliardi, ed è questo un settore in cui si deve approfondire l'entità della spesa nei singoli servizi e la qualità delle prestazioni; nel settore degli enti locali appare inadeguato l'incremento del trasferimento delle risorse, pari

grosso modo all'8 per cento circa rispetto al 1979: sulla base dei certificati che in sede di approvazione dei bilanci verranno elaborati e trasmessi ai Ministeri dell'interno e del tesoro, verrà accertata l'entità del contributo integrativo dello Stato (nel bilancio in esame sono stanziati 1.100 miliardi relativi al 1979 e certamente un importo analogo dovrà fare carico al bilancio 1981).

Nuove esigenze di spesa si prospettano per la fiscalizzazione degli oneri sociali, ai fini di assicurare la competitività della nostra produzione sul mercato internazionale, in una prospettiva di stabilità dei cambi, con il contenimento del costo del lavoro per unità di prodotto, nonché nel settore delle partecipazioni statali per l'aumento dei fondi di dotazione, in sede di esame degli emendamenti presentati. Queste nuove esigenze di spesa, a mio avviso, non possono trovare copertura in un'ulteriore dilatazione del livello del ricorso al mercato, neppure in sede di bilancio di assestamento, che dovrà essere presentato entro il 30 giugno.

Proprio in relazione ai livelli di ricorso al mercato indicati dai bilanci di competenza e di cassa, il dato più significativo è rappresentato dal fabbisogno finanziario interno del settore pubblico allargato. Seguendo l'analisi esplicitata dalla nota previsionale e programmatica, il fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato viene ipotizzato in 40.000 miliardi e viene rapportato all'incremento del credito interno di 59.000 miliardi in una ripartizione della sua destinazione di due terzi al settore pubblico e di un terzo alle attività produttive.

Il Governo, secondo le dichiarazioni rese dal ministro Pandolfi, si attiene a questa previsione. Il saldo netto da finanziare in termini di competenza, con l'ultima nota di variazioni, passa da 48.304 a 58.216 miliardi (+9.912 miliardi) e in termini di cassa raggiunge i 59.376 miliardi, con un incremento di 9.958 miliardi rispetto alla previsione iniziale. In realtà l'incremento del saldo netto da finanziare, in termini di fabbisogno effettivo di cassa, rispetto alla ipotesi iniziale viene a risultare di 1.314 miliardi, stante che gli

8.644 miliardi per il fondo speciale pensioni INPS rappresentano una pura regolazione contabile, non è stato chiarito ancora se a copertura di anticipazioni fatte nel tempo dalla tesoreria o per il cambiamento della denominazione del debitore nei confronti del conto corrente intestato al « Ministero delle poste e telecomunicazioni-ordinatore vaglia e risparmi postali ».

Se non si verifica l'esborso di tesoreria per gli 8.644 miliardi, la variazione apportata con l'ultima nota rispetto alle previsioni iniziali ammonta a 1.314 miliardi e attraverso una oculata gestione di tesoreria il ricorso effettivo al mercato non dovrebbe superare i 41.500 miliardi. Su questo punto il Governo dovrebbe dare una risposta concreta all'interrogativo del collega Venanzetti, che ha ipotizzato un fabbisogno complessivo interno per il settore pubblico allargato di 45.000 miliardi, mentre al riguardo il Governo aveva assunto il preciso impegno di non superare i 40.000 miliardi di fronte al Parlamento, impegno ribadito dal Presidente del Consiglio nei confronti del segretario del Partito repubblicano, a seguito delle osservazioni contenute nel documento elaborato dallo stesso partito nell'ottobre del 1979.

Proprio dalla relazione previsionale e programmatica si può dedurre che il livello massimo del ricorso al mercato non costituisce un dato residuale, ma rappresenta l'obiettivo che il Governo si era posto nell'impostazione della strategia di politica economica per il 1980.

Si tratta quindi di una decisione autonoma e ritengo che tutti convengano sull'interpretazione della legge n. 468 offerta dall'intervento del senatore Napoleoni. Del resto, nella stessa mia relazione ho riportato un quadro di comparazione dei dati sul disavanzo e sul ricorso effettivo al mercato del settore pubblico allargato nell'ultimo triennio, anche in riferimento alle previsioni del piano triennale. L'incidenza del disavanzo complessivo del settore pubblico allargato sul prodotto interno lordo rientra nel tetto indicato negli orientamenti di politica economica della Comunità economica europea.

Per quanto attiene all'impatto della legge finanziaria nei suoi elementi caratteristici sulla spesa e, per rispondere alle osservazioni qui avanzate nel dibattito dagli onorevoli colleghi (mi scuso se non citerò i nomi dei singoli intervenuti) in tema di investimenti pubblici, di riequilibrio tra Nord e Sud e di politica attiva dell'occupazione, mi limiterò ad alcune considerazioni sulla determinazione della quota per il 1980 relativa alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali. Dalla comparazione tra gli importi previsti per il 1980 dalla tabella A allegata alla legge finanziaria n. 843 del 1979 e quelli indicati dalla tabella A allegata al disegno di legge finanziaria per il 1980 si constata una riduzione degli stanziamenti recati da leggi pluriennali per 4.200 miliardi; se si considerano i maggiori stanziamenti determinati con altre leggi per 492 miliardi, la riduzione effettiva, rispetto alla previsione del 1979 per il 1980, risulta pari a 4.692 miliardi.

Ma quali sono le variazioni più significative, che certamente incidono nel conseguimento degli obiettivi voluti, che ho prima delineato e che sono stati sottolineati negli interventi degli onorevoli colleghi di tutte le parti politiche? Le riduzioni prospettate degli stanziamenti riguardano: per 1.678 miliardi gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ai sensi della legge n. 183 del 1976; per 400 miliardi il credito agevolato al settore industriale, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976; per 870 miliardi la riconversione e la ristrutturazione industriale di cui alla legge n. 675 del 1977; per 670 miliardi gli interventi nella zootecnia, legge n. 984 del 1977. Ho scelto questi quattro settori nell'ambito dei quali l'esigenza di nuovi interventi è stata prospettata insistentemente dai senatori Fabbri, Calice, Fossa e Schietroma. Nello stesso tempo la legge finanziaria prevede nuovi stanziamenti per 3.500 miliardi per la Cassa per il Mezzogiorno, aumentando l'importo complessivo delle previsioni di spesa, per il quinquennio 1976-1980, a 23.400 miliardi, di cui 14.900 riguardano stanziamenti da iscriversi nei bilanci per il quinquennio 1976-1980. Di quest'ultimo importo è stato impegnato il 54,32 per cento mentre i pagamenti effettuati al 30

settembre 1979, come risulta dalla relazione specifica del settore, stampata e forse non ancora distribuita, ammontano a 4.741,5 miliardi. Si impone conseguentemente, senatore Calice, l'esigenza di cambiare metodo nella gestione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. È la logica conseguenza dell'analisi dell'andamento degli investimenti realizzati rispetto alle previsioni della legge istitutiva.

Risponde anche, questa esigenza di cambiamento, alla mia convinzione personale che, essendo il problema del Mezzogiorno il problema centrale della vita del paese, la sua soluzione richiede un intervento straordinario, nel quadro della programmazione complessiva di cui è responsabile il Presidente del Consiglio e per delega il Ministro del bilancio. La responsabilità della programmazione politica dell'intervento straordinario non può che essere ricondotta al Ministero del bilancio. La programmazione progettuale, la gestione operativa a livelli di vasta area, là dove non possono operare né i comuni né le province, certamente deve essere affidata ad una agenzia che si caratterizzi per capacità imprenditiva e per alta qualificazione del personale, senza connessioni alla normativa del parastato ed alle procedure normali che regolano l'intervento pubblico, e possa quindi esprimere una efficienza specifica nella gestione dell'intervento straordinario.

Nonostante la riduzione sopraindicata di 4.700 miliardi di stanziamenti, gli investimenti pubblici — in termini di esborsi di cassa per il 1980 — sono previsti per il settore pubblico allargato in 16.536 miliardi con un incremento del 24,56 per cento, rispetto al 1979, il che richiede certamente un elevato impegno nell'utilizzazione degli stanziamenti per la realizzazione delle opere programmate.

Per quanto riguarda il settore della politica industriale, negli interventi di parte socialista, comunista, liberale e del senatore Ferrari-Aggradi, è stata sottolineata l'esigenza della continuità della ristrutturazione e della riconversione industriale per l'adeguamento degli impianti alle tecnologie più avanzate e per accrescere la competitività industriale.

L'esigenza del potenziamento della piccola e media azienda ed anche di misure particolari, dal punto di vista fiscale, è stata sottolineata dal senatore Fabbri e da altri colleghi, per agevolarne gli investimenti, mentre proprio in questo settore si viene a constatare una notevole riduzione degli stanziamenti rispetto alle previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 e della legge n. 675, che, anche per motivi oggettivi, non hanno prodotto alcun effetto. Si pone, in proposito, il problema dell'attuabilità amministrativa delle leggi, sollevato nel documento del Ministro per la funzione pubblica, problema che va affrontato in sede di elaborazione e di definizione delle leggi di spesa. Tutto ciò non giustifica l'ulteriore rinvio dell'intervento pubblico nel processo di ristrutturazione e riconversione, quando altri paesi, in situazioni certamente migliori della nostra, hanno già operato incisivamente in specifici settori industriali.

Le attese nel settore agricolo-alimentare, le indicazioni emerse nel dibattito per quanto riguarda il rapporto tra agricoltura e industria, il problema della difesa della collina e del riassetto della montagna, devono trovare una risposta nella gestione della legge quadrifoglio. Si constatano anche in questo settore notevoli ritardi.

Nella legge quadrifoglio infatti sono stati stanziati 128 miliardi, se ben ricordo, per i parchi nazionali, di cui il 50 per cento destinato alle regioni, e mentre non è stato ancora iniziato l'utilizzo di questi fondi, con la legge finanziaria viene previsto un ulteriore stanziamento di 120 miliardi per il Mezzogiorno e per le isole nella constatazione dell'esigenza di interventi straordinari aggiuntivi.

Il Ministro del bilancio ha avanzato in Commissione una osservazione che deve essere sottolineata: deve esistere una diretta correlazione tra flussi finanziari e programmi di investimento anche fisici da individuare d'accordo con le regioni. Giustamente è stato introdotto ancora una volta nel dibattito il problema della programmazione degli interventi e credo che si imponga con urgenza una programmazione per progetti per i grandi settori, come è stato sottolineato nel

corso della discussione dai senatori Fossa, Fabbri, Malagodi e altri. Rientra nella indicazione del Ministro del bilancio il progetto nazionale per il sistema dei trasporti e non già solo una legge per il fondo nazionale dei trasporti. A tale proposito, onorevole Ministro del tesoro, se fosse entrato in vigore, prima del contratto collettivo per gli autotramvieri, il fondo nazionale dei trasporti secondo la normativa prevista dal disegno di legge attualmente in sede legislativa alla Camera dei deputati, il Governo sarebbe dovuto intervenire ulteriormente con un apposito decreto-legge per evitare i ritardi e i mancati adempimenti nell'esercizio di funzioni che interessano le aziende locali. Il fondo nazionale dei trasporti delinea un disegno di decentramento che ripropone il neocentralismo alla scala regionale, i cui effetti negativi abbiamo constatato in occasione degli scioperi di questi giorni degli autotrasportatori dell'ANAC: l'aumento delle retribuzioni determinato dal contratto doveva infatti essere coperto dall'aumento del contributo regionale, a carico del fondo comune, con una maggiore destinazione della quota, da parte delle regioni, relativa al settore dei trasporti. I mancati tempestivi adempimenti da parte delle regioni sono alla base degli scioperi che hanno trovato la solidarietà di un settore minoritario di tutto il sistema delle aziende municipalizzate. Lo sciopero non è certo giustificato per i dipendenti delle aziende municipalizzate che hanno ottenuto un contratto di lavoro che, raffrontato ad altri contratti, farebbe impallidire perfino quello dei metalmeccanici. Tutto ciò rientra nel problema del consenso posto in termini dialettici dal senatore Carollo e dal senatore Colajanni. Tra i progetti indicati dal ministro Andreatta vi sono quelli relativi al sistema integrato di informatica e di telecomunicazioni, al programma energetico, alle armature urbanistiche delle aree metropolitane, alla manutenzione dei valori ambientali, paesistici e storici del paese. Viene richiesto da tutti l'aumento delle risorse destinate agli investimenti pubblici, mentre si constata che gli investimenti nel settore energetico sono fermi per fatti procedurali anche per quanto riguarda le centrali termoelettriche, oltre che

per le centrali nucleari, che pure offrono, anche sulla base di un dibattito ad alto livello scientifico sviluppatosi a Venezia, le necessarie garanzie di sicurezza a fronte delle prospettate e paventate catastrofi. Il settore energetico deve caratterizzarsi quest'anno per una elevata incidenza degli investimenti nel settore pubblico, congiuntamente alle misure adeguate ed agli investimenti necessari per la salvaguardia e la valorizzazione dei valori ambientali, paesistici e storici. Auspicio che la sua intuizione, onorevole Ministro, si possa tradurre in progetti operativi nel cui ambito si manifestino l'accordo e la collaborazione tra regioni e amministrazione centrale nell'avviare il processo di programmazione, anche ai sensi dell'articolo 11 del decreto n. 616.

Deve essere, infine, affrontato il problema delle partecipazioni statali. Come ho segnalato anche nella mia relazione e come è emerso dal dibattito in Commissione, occorre risolvere il problema della ricapitalizzazione. Secondo le indicazioni della relazione previsionale e programmatica, vengono assegnati alle partecipazioni statali obiettivi, oltre a quelli propri, per la stabilizzazione e lo sviluppo dell'occupazione, particolarmente nel Mezzogiorno; per la creazione di un contesto economico nel Sud che faciliti e stimoli anche la piccola imprenditorialità; per la realizzazione non traumatica di vasti progetti di ristrutturazione e di riconversione, senza una adeguata assegnazione di risorse finanziarie, sia pure nella misura minima necessaria, onorevole Ministro del bilancio, per raggiungere gli obiettivi stessi.

Il Ministro delle partecipazioni statali si è impegnato a presentare un piano triennale degli investimenti degli enti di gestione entro marzo. Secondo uno sviluppo logico dell'intervento nella Commissione bilancio del senatore Andreatta, l'assegnazione di fondi di dotazione deve essere fatta in collegamento con programmi specifici di intervento. Pur essendo d'accordo sulla finalizzazione dei finanziamenti, si potrebbe anticipare la prima *tranche*, con uno specifico stanziamento nel bilancio, dell'intervento pluriennale, da definirsi nella sua entità in sede di bilancio di assestamento entro il 30 giugno.

È stata fatta poi da parte del senatore Spadaccia una specifica richiesta di stanziamento di fondi per il problema della fame nel mondo: ebbene nell'elenco allegato n. 6 alla tabella 2 è previsto lo stanziamento di 200 miliardi, quale contributo del nostro paese alla soluzione di questo problema.

Onorevoli colleghi, avviandomi alla conclusione, ritengo di dover sottolineare che al dibattito non potevano sfuggire gli aspetti politici caratterizzanti l'attuale congiuntura parlamentare e condizionanti ad un più vasto consenso il dispiegarsi di una politica economica generale che consenta una lotta più efficace all'inflazione, una crescita economica tale da consentire il graduale superamento del divario Nord-Sud e il conseguimento della condizione di pieno impiego. Il diffondersi dell'inflazione a livello internazionale nei paesi altamente sviluppati troverebbe la sua origine anche nei mutati rapporti di forza tra le classi sociali e nei mutati rapporti tra i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo. L'inflazione si manifesta anche nei paesi a consenso guidato ed imposto; ciò a conferma che un processo centralistico e dirigistico dell'economia non risolve i problemi posti dall'evolversi delle condizioni di vita e di civiltà.

L'acceleramento della redistribuzione del potere tra le classi sociali in Italia si è verificato negli anni '60, dopo il dibattito sulla nota La Malfa, qui richiamata dal senatore Fabbri, e dopo l'inveramento della politica di centro-sinistra con l'incontro tra cattolici democratici e socialisti, incontro che ha aperto nuovi spazi di libertà nella nostra comunità nazionale, determinando, in quelle condizioni, un più vasto consenso popolare.

Credo che oggi, mutate le condizioni politiche del paese, nell'ottica di una solidarietà nazionale che esalti il pluralismo politico senza pregiudiziali, e il pluralismo economico — come osservava il senatore Fabbri, il pluralismo economico è condizione della permanenza della libertà — ebbene in questa ottica credo che si possa arrivare, nello spirito di solidarietà nazionale, ad una nuova e più vasta maggioranza nel paese, non necessariamente coincidente con tutte le forze politiche partecipi della maggioranza di solida-

rietà nazionale, per quanto attiene la composizione dell'Esecutivo, ma ritengo possibilmente coincidente con l'area parlamentare della maggioranza.

Ritengo che in un confronto tra le forze politiche sui problemi reali del paese, sulla politica economica a livello nazionale ed internazionale, sulla politica estera a livello internazionale ed europeo (vorrei dire qui agli onorevoli Ministri che l'Europa e il Parlamento europeo si attendono dalla presidenza italiana nuovi stimoli per un'azione di riduzione delle divergenze tra le diverse economie e nuovi stimoli per una ripresa dell'azione europea per la distensione e la pace nel mondo), si possa ritrovare un più vasto consenso parlamentare ed un più vasto consenso nel paese per arrivare a risolvere, certamente non in modo immediato, ma nel medio periodo, problemi di eccezionale gravità per la nostra comunità nazionale, quali il problema del terrorismo ed il problema della situazione economica generale del paese. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro delle finanze.

REVIGLIO, ministro delle finanze. Signor Presidente, onorevoli relatori, onorevoli senatori, la proposta di politica tributaria inclusa nel disegno di legge finanziaria intende modificare la distribuzione del prelievo attraverso un aumento delle detrazioni ed una contemporanea riduzione della area dell'evasione.

Questa manovra non esaurisce l'azione di politica tributaria del Governo poichè tale azione si è svolta nei mesi scorsi e si svolge anche attraverso ulteriori strumenti normativi ed amministrativi.

Vorrei cogliere l'occasione di questa replica per fare un rapido punto sull'insieme della strategia di politica economica sin qui disegnata e realizzata e, con l'occasione, per rispondere ad alcuni dei rilievi che sono stati avanzati nelle sedute di ieri e di stamane. Innanzitutto, per quanto attiene la parte della manovra di politica tributaria inclusa nella legge finanziaria, devo ringraziare il con-

tributo straordinario offerto in Commissione per il perfezionamento, la messa a punto e il miglioramento sostanziale della proposta; è stato possibile raggiungere una quasi unanimità di tutti i Gruppi in sede di Commissione sui diversi articoli; il contributo è stato aperto ed anche le osservazioni critiche in gran parte hanno consentito di migliorare la proposta del Governo.

Interpreto in questo modo aperto le proposte che, in un settore così complicato e difficile, il Ministro responsabile di un dicastero finanziario deve porre. La ricerca della verità è difficile e nessuno ha la chiave di essa; forse è la consuetudine universitaria che aiuta.

Ciò che conta è offrire un risultato che sia il più utile possibile al paese e che risponda alla logica della manovra proposta: credo che questo risultato sia stato conseguito con il testo messo a punto in Commissione.

Vorrei ora inquadrare gli strumenti di politica tributaria inclusi nella legge finanziaria, nell'insieme organico della politica tributaria perseguita. Il programma del Governo esposto dal Presidente del Consiglio, accanto all'azione per ridurre l'area dell'evasione, poneva in modo nuovo i rapporti tra fisco e cittadino mirando ad una completa trasparenza, ottenuta fornendo tutte le informazioni disponibili al cittadino stesso; proponeva, inoltre, di sviluppare una azione per migliorare alcune norme in campo tributario e per predisporre attraverso studi approfonditi quella conoscenza indispensabile al fine di proporre provvedimenti, dopo un confronto con le parti politiche, diretti a ridurre la cosiddetta erosione legale della base imponibile.

Per quanto attiene l'informazione del contribuente, ricordo che sono stati pubblicati i risultati delle dichiarazioni IRPEF 1977. Abbiamo così disponibili le dichiarazioni dei redditi dei tre anni 1975-1977. L'analisi di queste dichiarazioni ha consentito di trarre conclusioni importanti sulla realizzazione concreta della riforma tributaria, per quanto attiene questo fondamentale tributo, sul comportamento del contribuente. Abbiamo reso disponibile il risultato delle dichiarazioni IVA 1978; per la prima volta l'anno scorso

in via informale erano stati resi disponibili i dati delle dichiarazioni 1977, dichiarazioni che però non erano state depurate da fondamentali errori, sicchè non potevano, come era stato del resto precisato, essere utilizzate ai fini dell'interpretazione del fenomeno dell'evasione senza rischio di generalizzare una evidenza che non era significativa.

Entro il corrente mese verrà pubblicato l'elenco degli accertamenti effettuati dal 1974 al 31 dicembre 1979 notificati all'anagrafe centrale; si tratta di circa 64.000 nomi, un ammontare di accertamenti IRPEF e ILOR dell'ordine di grandezza di circa 100.000, che rappresenta una quota importante dell'attività di accertamento svolta nel 1978 e nel 1979 perchè, come tutti sanno, prima del 1978 l'attività di accertamento nel nostro paese era stata praticamente inesistente. In quell'occasione si faranno alcune analisi sugli scarti tra dichiarazioni e accertamenti per i diversi settori e per le diverse aree del paese con tutti i *caveat* naturalmente necessari, poichè, ahimè, ma non voglio entrare nel merito di questo problema, la qualità degli accertamenti in molti casi lascia a desiderare.

Questa azione di informazione sugli accertamenti effettuati costituisce, a mio avviso, uno strumento indispensabile per controllare l'operato degli uffici oltre che quello dei contribuenti. Ritengo che quest'informazione debba essere fornita sistematicamente almeno una volta l'anno.

Ritengo altresì che questa attività di informazione debba interessare anche i risultati degli accertamenti IVA, pur se esistono forse delle preclusioni di carattere normativo; ove queste difficoltà fossero ritenute non superabili, proporrò con apposita norma che vengano rimosse.

Lo stesso dicasi per quanto attiene i crediti e i rimborsi IVA; è necessario anche qui fornire una informazione su questa causa importante di erosione della base imponibile. Sempre nel senso dell'opera di informazione svolta, ricordo lo sforzo che abbiamo compiuto per rendere chiaro a tutti i cittadini il disegno complessivo di politica tributaria. Ritengo che questa politica di informazione sia fondamentale per legittimare l'azione dell'erario che oggi ancora sconta una concezio-

ne che contrappone il fisco ai cittadini secondo l'eredità di un'epoca precedente alla formazione dei moderni Stati democratici. Dare trasparenza all'azione del fisco contribuisce a fondare il rapporto Stato-cittadini non solo sul principio di autorità, ma soprattutto sul principio dell'identificazione e dell'identità degli interessi, per una migliore coscienza tributaria.

Per quanto attiene l'azione di riduzione dell'evasione, due sono le strade che ritengo debbano essere contemporaneamente seguite: la prima è quella di aumentare il rischio dei controlli e l'applicabilità delle pene; la seconda, più lunga e faticosa, è quella di migliorare la funzione amministrativa. Nella legge finanziaria è stato modificato con un emendamento il sistema tradizionale degli accertamenti; si è abbandonato l'accertamento generalizzato (una pia illusione, di fronte ai grandi numeri delle dichiarazioni post-riforma) e si è scelto il sistema dell'accertamento concentrato e selettivo. Nell'azione amministrativa si sta realizzando una programmazione dell'attività degli uffici che dovrebbe permettere di migliorare l'efficienza degli accertamenti e il loro numero, che è in crescita costante (nel 1979, il numero degli accertamenti è stato praticamente quasi il doppio di quello del 1978). Però si tratta non solo di aumentare il numero, ma di migliorare la qualità degli accertamenti; si tratta di creare le condizioni perchè gli obiettivi, in termini di accertamenti programmati, vengano effettivamente raggiunti. Sempre al fine di migliorare la qualità degli accertamenti, ci siamo preoccupati di potenziare il sistema informativo, mettendo a punto un sistema progressivo di controlli incrociati. Ma il grande problema che dobbiamo fronteggiare è come realizzare una funzione di produzione degli accertamenti efficiente, che sappia utilizzare tutti i fattori esistenti. Oggi, la funzione è inefficiente, è quasi come una funzione impazzita; è come se una linea di montaggio di automobili, capace di produrne mille al giorno, ricevesse pneumatici per 3.000 automobili, lamiera per 300 e batterie per 700! È inutile preoccuparsi di aumentare gli *inputs*, se nello stesso tempo non si riesce ad

utilizzarli. Bisogna realizzare una funzione di produzione efficiente.

Ci siamo poi preoccupati di mettere a punto quel tipo di accertamento che dovrebbe avere effetti di annuncio (non ne ha avuti molti, devo riconoscerlo) che è l'accertamento per scandaglio. Abbiamo esteso l'universo dei soggetti che possono essere oggetto dell'accertamento (questo nel disegno di legge finanziaria) e abbiamo emanato un decreto che utilizza per la prima volta indici oggettivi di pericolosità fiscale per selezionare, sulla base di certi scarti tra accertamenti e dichiarazioni, i contribuenti da assoggettare a questo tipo di accertamento.

Sempre nell'ambito di questa azione diretta a ridurre l'area dell'evasione, abbiamo preparato un disegno di legge (che è già stato approvato dal Consiglio dei ministri) che rimuove la pregiudiziale tributaria nel processo penale. È stato molto difficile — devo confessare — preparare questo disegno di legge. I reati tributari fino ad oggi previsti consistono nell'evasione dalle imposte; l'accertamento dell'imposta evasa consiste in un atto amministrativo tipico che prima di diventare definitivo può richiedere un lungo contenzioso tributario, la cui risoluzione, come è noto, è pregiudiziale all'inizio dell'azione penale. Questo ha finora impedito di fatto l'irrogazione di sanzioni penali. Per ovviare a questo stato di fatto in quel disegno di legge abbiamo introdotto nuovi reati che non richiedono un accertamento complesso di evasione di imposta, perchè questi nuovi reati sono fatti materiali quali l'omessa fatturazione, l'omessa registrazione o frodi fiscali, sicchè con questo tipo di reati l'azione penale può iniziare immediatamente senza la pregiudiziale tributaria.

Nell'azione di riduzione dell'area delle evasioni abbiamo inoltre introdotto, superando grandi difficoltà, anche con momenti di tensione, la ricevuta fiscale per gli alberghi e i ristoranti. Contestualmente all'introduzione della ricevuta fiscale abbiamo presentato un disegno di legge (che è già stato approvato in Commissione al Senato in seconda lettura) che modifica le sanzioni. L'introduzione della ricevuta fiscale per questo settore rappresenta un primo passo concreto, per ora limitato

a questa categoria, per rendere più efficace l'azione dell'amministrazione.

La limitazione a questa categoria è stata determinata dall'esigenza di apprestare controlli efficaci ed adeguati. Se la ricevuta fiscale fosse stata estesa anche ad altre categorie, a parte le difficoltà di ordine politico che ne sarebbero sorte, vista l'esperienza di quanto è avvenuto nelle settimane scorse, sarebbe stato praticamente impossibile programmare un adeguato numero di controlli con gli uomini disponibili.

M I T R O T T I . Sono sorte altre difficoltà per la sperequazione che ha ingenerato questa distinzione.

R E V I G L I O , *ministro delle finanze.* Metterei in positivo la sua osservazione più che in negativo. È vero che esiste oggi una diversità di trattamento fra quei cittadini che, a parità di livello di evasione, sono tenuti alla ricevuta fiscale e quelli che non vi sono tenuti, ma secondo me questo allarga la fascia di cittadini che per i sistemi di controllo vigenti non possono facilmente sottrarsi all'onere impositivo e aggiunge a quella massa sociale che richiede maggiore perequazione tributaria un ulteriore gruppo di cittadini che diventano alleati in questa azione di riduzione dell'evasione.

Comunque non credo che sia possibile immaginare di cambiare con un colpo di bacchetta magica le cose facendo una riforma che tocchi tutti insieme gli aspetti, perchè non è praticabile; non abbiamo gli strumenti necessari non solo in questo, ma in nessun paese. Quando riforme di questo genere sono state fatte e hanno avuto successo, hanno richiesto tempo, pragmatismo, correzioni anche dei passi via via fatti, perchè, come dicevo, della verità non è depositario nessuno e la sua ricerca costa fatica, impegno e richiede il contributo di tutti, almeno di tutti coloro che sono interessati a quel cambiamento della società.

Abbiamo anche poggato l'azione di informazione del cittadino sulla necessità della sua collaborazione, perchè non sono i controlli — seppure ne sono programmati ben 200 mila in questo settore — lo strumento vincen-

te. Lo strumento vincente di questa trasformazione è il cambiamento di comportamento del cittadino che spontaneamente richiede la ricevuta, del cittadino che paga le imposte e che vuole che anche gli altri le paghino, del cittadino consapevole che soltanto se ciò avviene si creano le condizioni nel medio periodo per ridurre le aliquote e aumentare le detrazioni, in modo da compensare in tutto o in parte quell'effetto di *fiscal-drag* che in una situazione inflazionista del tipo di quella italiana assume dimensioni rilevanti e insopportabili, soprattutto se il fenomeno è visto nel medio periodo, cioè in un periodo di alcuni anni in cui il tasso di inflazione è di due cifre.

In questo settore abbiamo per la prima volta promosso una campagna pubblicitaria sui principali quotidiani per informare il cittadino su questa modifica normativa (sulla ricevuta fiscale). Naturalmente si deve estendere la ricevuta fiscale anche ad altri settori, ma con gradualità. Già nel 1980 alcune estensioni verranno effettuate.

Sempre nell'azione per ridurre l'evasione, ci siamo anche preoccupati di reprimere le frodi nel settore dei prodotti petroliferi. È stato presentato un disegno di legge per controllare la movimentazione dei prodotti petroliferi ed è stato emanato un decreto ministeriale per modificare la tassazione della benzina da peso a volume. Abbiamo poi messo a punto un congegno normativo, che purtroppo ha richiesto un decreto-legge non ancora convertito, che quindi dovrà essere ripresentato dal Governo, perchè tutte le raffinerie si dotino dei misuratori volumetrici.

Abbiamo poi messo a regime, rafforzando il sistema dei controlli sugli adempimenti, il meccanismo della bolla d'accompagnamento. Ricordo che nel 1979 sono stati effettuati circa 400.000 controlli su strada con oltre 50.000 violazioni accertate, di cui circa 12.000 per mancata emissione della bolla. Stiamo predisponendo un archivio centrale *ad hoc* al quale tutte le violazioni affluiscono per poter mettere a punto un congegno di verifica dell'impresa che ha violato le disposizioni sulla bolla di accompagnamento in particolari casi. Il meccanismo della bolla di accompagnamento ha consentito di aumentare il get-

tito dell'imposta sul valore aggiunto. La maggiore entrata nel 1979 ha raggiunto circa 500 miliardi e per il 1980 essa dovrebbe toccare circa 700 miliardi.

Stiamo studiando di estendere per la contabilità di magazzino gli obblighi di tenuta e di conservazione, utilizzando, ai fini fiscali, strumenti contabili già predisposti normalmente dalle imprese ai fini del *management accounting*, in modo da non imporre nuovi adempimenti. Questa è una buona regola che bisogna seguire e che ho imparato dal professor Visentini. Bisogna cercare di imporre al contribuente il minor numero possibile di obblighi, utilizzando le procedure che già il contribuente segue. Questa linea abbiamo seguito per le ricevute fiscali per gli alberghi e i ristoranti, predisponendo che esse siano redatte secondo le modalità in base alle quali erano redatti i vecchi conti. La stessa linea ci proponiamo di seguire anche per la contabilità di magazzino richiesta dalla normativa allo studio. Il provvedimento dovrebbe essere esteso a tutte le aziende, escluso il settore del dettaglio.

Ci siamo poi preoccupati, sempre nella linea dell'azione di riduzione dell'evasione, di mettere a punto il disegno di legge per la ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria. Un primo documento è stato presentato al Parlamento e alle forze sociali nel mese di dicembre. Si è avuto su questo documento un confronto sostanzialmente positivo, con contributi critici importanti da parte di tutte le forze sindacali. Sulla base di questo confronto e del lavoro di ben 8 commissioni, perchè il problema è molto complicato, è stato predisposto uno schema di disegno di legge che la settimana prossima invierò nuovamente al Parlamento e alle forze sociali per un definitivo confronto al fine della sua presentazione al Consiglio dei ministri e della sua approvazione.

Non starò qui a ricordare gli aspetti di questo disegno di riforma dell'amministrazione, perchè il tempo a disposizione non è sufficiente. Voglio ricordare che nella legge finanziaria sono anticipate alcune innovazioni previste nella riforma dell'amministrazione finanziaria: i centri di servizio, gli ispettori, alcuni stanziamenti straordi-

nari per il 1980 e alcuni incrementi di organici.

Sempre in linea con il disegno di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria, abbiamo presentato un disegno di legge che prevede il subentro dell'amministrazione finanziaria agli esattori. I due aspetti sono ovviamente collegati non solo perchè la riforma dell'amministrazione deve prendersi carico della riforma della esazione coattiva, se questa deve essere affidata allo Stato, ma anche perchè il passaggio della riscossione allo Stato consente di risparmiare agli esattoriali per oltre 500 miliardi di lire per il 1980 — non è una cifra da poco — che possono contribuire alla maggior spesa per la riforma dell'amministrazione finanziaria. In una prima analisi abbiamo calcolato che nel primo anno a regime, cioè alla fine di un periodo transitorio che potrà richiedere da 5 ad 8 anni, la maggiore spesa dovrebbe raggiungere circa 700 miliardi di lire.

In sostanza in questo modo, con questa riforma del sistema di riscossione, la riforma dell'amministrazione quasi si autofinanzia ed il contributo che si richiederà al Ministro del tesoro potrà essere molto contenuto.

Per quanto riguarda le innovazioni normative indicate nel programma del Governo, cioè l'azione prevista per migliorare la normativa tributaria, ricordo qui la legge che ha modificato l'INVIM dopo la sentenza della Corte costituzionale; il disegno di legge già presentato alla Camera per la sanatoria dei vizi formali delle dichiarazioni; le nuove procedure automatizzate per i rimborsi incluse nel decreto-legge « Provvedimenti tributari urgenti », già convertito, che consentiranno di procedere ai rimborsi nello stesso momento in cui si procede alla liquidazione dei tributi, riducendo del 50 per cento circa i tempi tecnici oggi esistenti per rimborsi IRPEF.

Purtroppo non è stato ancora approvato il disegno di legge che rinnova la delega per emanare i testi unici e i decreti presidenziali correttivi, sicchè il nostro proposito di emanare testi unici non si è potuto ancora realizzare. Abbiamo già pronto il testo unico sul bollo e un secondo testo unico, quello sulle imposte dirette, si trova in avanzata

fase di preparazione. Mancando però lo strumento normativo, il nostro lavoro per ora rimane interno.

Stiamo preparando poi un importante decreto del Presidente della Repubblica correttivo sull'IVA, ma anche qui, mancando l'approvazione del disegno di legge di rinnovo della delega, il nostro lavoro rimane per ora interno.

Voglio ricordare, per quanto riguarda la azione organizzativa, che ci siamo preoccupati di realizzare una programmazione dei concorsi che oggi si svolgono con tempi tecnici assolutamente inaccettabili. Sistematicamente e periodicamente abbiamo disponibile la fotografia dinamica della situazione perchè seguiamo le fasi procedurali tipiche attraverso cui passa la realizzazione dei concorsi, facciamo previsione di tempi e teniamo sotto controllo che questi tempi si realizzino. Inoltre abbiamo allo studio misure per sveltire le procedure. Ricordo che al 31 dicembre 1979 la disponibilità di posti per tutti i ruoli dell'amministrazione finanziaria era di ben 10.918 unità, di cui circa 5.600 per posti messi a concorso, le cui procedure sono nelle varie fasi di espletamento, mentre per gli altri siamo ancora nelle fasi precedenti l'espletamento del concorso. Ma non voglio tediare entrando nel merito di questo, tuttavia molto importante, problema.

L'erosione della base imponibile e la messa a punto di strumenti normativi per ridurre in futuro sono oggetto di un'indagine da parte di numerosi gruppi di lavoro che coinvolgono più di 50 persone.

Molto sinteticamente, cercherò di tracciare una panoramica delle indagini in corso. Un gruppo di lavoro esamina gli esoneri, le sospensioni, le dilazioni, i crediti e i rimborsi relativi all'imposta sul valore aggiunto, relativi all'imposta di fabbricazione ed i sistemi di controllo, quelli previsti e quelli attuati. Abbiamo l'impressione che l'erosione prodotta in tali settori di imposta sia molto alta e crescente. Oltre la metà del gettito dell'IVA interno è eroso per i crediti e i rimborsi: vogliamo vedere quali sono le cause di questo fenomeno e se ci sono cause patologiche. Bisogna approfondire questo

problema e, comunque, bisogna mettere a punto un sistema di controllo efficiente.

Un gruppo di lavoro si occupa del fondamentale problema, che in Italia è un po' sottovalutato, mentre in altri paesi ha avuto sviluppi importanti, dei prezzi di trasferimento per il controllo fiscale delle multinazionali.

Diversi gruppi di lavoro si occupano del problema del catasto: catasto fabbricati e catasto terreni. Per quanto riguarda il catasto fabbricati, una commissione, già al lavoro, studia i problemi connessi con la ristrutturazione del catasto fabbricati al fine di individuare quei parametri che siano idonei a descrivere il patrimonio edilizio, con particolare riguardo ai parametri che influiscono sulla determinazione del valore patrimoniale del reddito delle singole unità, anche al fine di una migliore predisposizione del sistema di determinazione dell'equo canone.

Per quanto riguarda il catasto terreni abbiamo chiesto alla commissione censuaria di ricalcolare sulla base dei prezzi '78-'79 le rendite dominicali e le rendite agrarie dei terreni. Un'altra commissione studia la possibilità di ricorrere alla aerofotogrammetria o alle rilevazioni fotografiche con satellite per la modifica del sistema di classamento. Si tratta di sistemi che in altri paesi hanno trovato diverse applicazioni. Naturalmente bisogna integrare questa revisione del classamento nel sistema informativo con nuove procedure, definendo tempi e modalità per la messa a regime.

Un gruppo di lavoro si occupa dell'importante problema, molto sentito nell'opinione pubblica, del riordino della tassazione degli immobili nel vincolo della parità di gettito, quindi non al fine di aumentare il gettito, nè naturalmente al fine di ridurlo, perchè una riduzione non è consentita nella situazione della finanza pubblica. Si tratta di rivedere l'attuale sistema di più imposte nel settore (INVIM, IRPEF, ILOR, imposte ipotecarie, imposte di registro) allo scopo di ridurre le sperequazioni che oggi esistono, favorendo il valore sociale della prima abitazione e allo scopo di ridurre gli effetti disincentivanti la trasferibilità del-

l'abitazione e di riportare agli enti locali un'imposizione autonoma sugli immobili. Questa sia pure sintetica indicazione di vincoli e obiettivi indica che il compito affidato alla commissione è piuttosto arduo, perchè far quadrare i conti con i vincoli e gli obiettivi posti non è un esercizio semplice. Confido, tuttavia, che prima dell'estate una proposta possa essere offerta all'opinione pubblica per un'analisi ed una valutazione critica.

Altri gruppi di studio si occupano della programmazione degli accertamenti, della revisione del contenzioso e della revisione della contabilità semplificata dei regimi forfettari, della revisione della tassazione dei trasferimenti delle opere d'arte da privati allo Stato e della politica dei prezzi del monopolio dei tabacchi.

Dopo aver cercato — mi scuso se sono stato saltuario — di offrire un inventario del lavoro svolto e di quello in corso, vorrei, come conclusione, proporre alcune osservazioni sull'esperienza svolta. I provvedimenti varati costituiscono un insieme organico, un primo passo per costruire le condizioni per recuperare le ampie aree di evasione esistenti, per creare lo spazio per riequilibrare la distribuzione del prelievo mediante la detassazione simmetrica al recupero di aree di evasione e di erosione. La legge finanziaria prevede di diminuire la pressione fiscale del 1980 di oltre 1.000 miliardi; nel 1981 penso ci si debba proporre, nei vincoli della politica economica e di bilancio e del recupero di evasione, di ridisegnare la curva delle aliquote, allo scopo di ridurre lo scarto esistente tra l'aliquota media e l'aliquota marginale e quindi allo scopo di diminuire i disincentivi alla produzione di reddito e gli incentivi all'evasione dell'imposta.

Ci sono vincoli (e noi stiamo studiando varie ipotesi di questa manovra) che sono la politica economica e di bilancio che si dovrà perseguire nel 1981, che coinvolgono la responsabilità del Ministro del bilancio in primo luogo. Nel 1980, nonostante il *fiscal drag*, che si produce e che bene è stato messo in rilievo anche dal senatore Pollastrelli in quest'Aula, la pressione fiscale dello Sta-

to, il rapporto cioè tra entrate tributarie dello Stato e prodotto interno lordo, aumenta soltanto di 0,40 punti percentuali del prodotto interno lordo.

Ho già indicato in Commissione le cause di questo risultato, che è apparentemente in contrasto col fenomeno del *fiscal drag*: l'aumento del peso dell'imposta sul reddito, rispetto al prodotto interno lordo per l'azione del *fiscal drag*, va a compensare la riduzione di peso di altre forme di entrata, in particolare dell'ILOR. In sostanza, abbiamo, nel convergere della dinamica dei tre tipi di imposizione fondamentali, una destaticità della pressione fiscale complessiva; all'interno di questo fenomeno abbiamo però dei mutamenti, perchè aumenta il peso di alcune poste e si riduce quello di altre. Diventa, pertanto, molto importante l'azione di recupero dell'evasione per riequilibrare la dinamica strutturale che è, sul piano dell'equità, inaccettabile. Altri limiti all'azione di attenuazione dell'imposizione che il Ministro delle finanze vorrebbe realizzare sono determinati dall'andamento del gettito complessivo nell'ambito della manovra di politica economica complessiva.

In conclusione, il problema delle dimensioni della attenuazione del *fiscal drag* nel 1981, potrà essere definito soltanto a settembre quando verrà redatta la nuova relazione previsionale e programmatica. Sono state sollevate critiche a questa posizione. In particolare il senatore Venanzetti ha osservato che annunciare una riduzione di imposte in una situazione di aspettative di inflazione crescente è controproducente, diventerebbe inflazionistico. Senza entrare nel dettaglio di questa critica e della risposta a questa critica, voglio osservare, senatore Venanzetti, che l'aumento delle imposte — e c'è una ampia evidenza empirica — è di per sé inflazionistico, perchè i sindacati e i lavoratori hanno imparato anche in Italia, non soltanto in Scandinavia ed in Gran Bretagna, a contrattare il salario al netto dell'imposta. E in ogni caso, con un'inflazione a due cifre e una progressività come quella dell'imposta italiana, il disequilibrio, l'iniquità che si introduce nel sistema tributario è tale che il Ministro delle finanze deve porsi il problema

di una sua attenuazione, ricercando con la sua azione che si creino quelle condizioni che consentano una dimensione di attenuazione la più ampia possibile; più di questo il Ministro delle finanze non può dire. In altre parole, non è detto che una riduzione di imposta sia inflazionistica; è di ampia evidenza empirica che sia vero l'opposto. In ogni caso non si può esaminare questo problema, *ceteris paribus*, senza inquadrare la revisione dell'imposizione sul reddito nell'ambito di un'azione per accrescere la perequazione del sistema tributario. Inoltre l'attenuazione dell'imposizione sulle famiglie e sui lavoratori dipendenti deve essere studiata insieme alla predisposizione di strumenti — un secondo provvedimento Visentini — diretti a ridurre anche la discriminazione che l'inflazione produce nella tassazione delle imprese. I due problemi devono essere visti insieme. Non credo che sia politicamente presentabile una proposta di attenuazione limitata alle imprese e non alle famiglie e ai lavoratori dipendenti o viceversa.

Si deve, d'altra parte, osservare che il sistema di tassazione della famiglia può essere modificato radicalmente solo nel medio periodo, per un complesso di ragioni: innanzitutto, perchè la tassazione della famiglia con un sistema di *splitting* modificato o con un sistema di quoziente familiare comporta una notevole riduzione di gettito; in secondo luogo perchè una riduzione della tassazione della famiglia in un sistema profondamente squilibrato come quello della tassazione sul reddito italiano avvantaggia anche coloro che hanno oggi margini di evasione inaccettabili; in terzo luogo, perchè un sistema di revisione della tassazione della famiglia implica che milioni di contribuenti, che oggi redigono solo il modello 101, debbano redigere il modello 740, e oggi non siamo, con la situazione dell'amministrazione, in grado di trattare altri sei o sette milioni di dichiarazioni dei redditi. Bisogna quindi tendere a questo obiettivo nel medio periodo. A mano a mano che si recupereranno aree di evasione, a mano a mano che si faranno passi avanti nella riforma della pubblica amministrazione, si creeranno anche le condizioni per introdurre nel nostro

paese una tassazione della famiglia più adeguata, più equa, in linea con quella di altri paesi come la Francia e la Germania. Personalmente preferisco il sistema francese a quello tedesco, perchè lo *splitting* tedesco è molto rozzo: dividere il reddito in due, qualunque sia la composizione delle famiglie, è un modo molto grossolano e mi sembra migliore il sistema francese, che però comporta una erosione di base imponente enorme. Infatti il gettito dell'imposta sul reddito francese è minore di quello italiano (rispetto al prodotto interno lordo).

Vorrei concludere con una domanda. Che cosa mi ha insegnato l'esperienza di questi sette mesi? Che è possibile ridurre drasticamente l'evasione fiscale, ma che per ottenere questo risultato è necessario perseguire e raggiungere due obiettivi intermedi: aumentare la probabilità che l'evasore venga scoperto e rendere applicabili in tempi brevi pene severe, ma ragionevoli, immaginando reati che abbiano una eminente funzione preventiva e non esclusivamente una funzione di castigo. In secondo luogo, l'esperienza di questi mesi mi ha insegnato che l'insieme dei provvedimenti che abbiamo delineato rompono la diffusa convinzione nel nostro paese che l'evasione è un male con cui è necessario convivere. D'altro canto, devo osservare che non è sufficiente disegnare e realizzare un'azione che crei consenso alla linea di politica tributaria e che inneschi richieste per ulteriori riforme nel settore della politica tributaria. Non è sufficiente realizzare una azione che legittimi la politica tributaria. Tutto ciò è inutile se non si è in grado di realizzare una azione che legittimi la spesa pubblica. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro del bilancio e della programmazione economica.

ANDRETTA, ministro del bilancio e della programmazione economica. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito, come accade normalmente in questa Camera, è stato ricco di interventi di elevato prestigio e in esso sono stati sollevati problemi di grande interesse. Non ho tuttavia ritenuto

opportuno abbandonarmi al piacere di commentare e di rispondere ai singoli interventi di colleghi che tanto stimo, preferendo cogliere questa importante occasione per aggiornare, a cinque mesi di distanza, le valutazioni contenute nella esposizione economica e finanziaria dell'11 ottobre scorso.

Molti di coloro che sono intervenuti hanno osservato come l'andamento dell'economia italiana nel corso del 1979 sia stato per diversi aspetti positivo, in maniera inattesa. Dopo la lunga fase di crescita moderata perseguita nell'ambito del processo di risanamento economico avviato agli inizi del 1977 e proseguito nel corso del 1978, il nostro sistema economico ha potuto sperimentare lo scorso anno un sostenuto recupero della domanda interna, una poderosa crescita delle esportazioni, (anche dopo tre anni le esportazioni italiane sono ancora cresciute di 2-3 punti in più dei mercati verso cui esse si dirigono) senza incorrere nel pesante vincolo della bilancia dei pagamenti che spesso nel passato aveva indotto ad un rapido esaurimento della dinamica di espansione.

Osserverò anche che taluni fenomeni rilevati alla fine del 1979, relativi a forti aumenti delle importazioni, sono in parte non piccola da collegarsi a una modificazione delle registrazioni delle importazioni in temporanea. Infatti alcune centinaia di miliardi di lire di importazioni in temporanea, che solitamente non sono registrate come importazioni, sono state invece per questa riduzione di tempi registrate come importazioni.

A fronte di un aumento del reddito nazionale di circa il 5 per cento (il più alto tasso di crescita dei paesi industriali dopo il Giappone), il saldo delle partite correnti della nostra bilancia dei pagamenti ha sfiorato un *surplus* di 5.000 miliardi di lire (il più alto che sia stato registrato nello scorso anno tra tutti i paesi del mondo non OPEC).

Gli elementi positivi più rilevanti, soprattutto ai fini degli obiettivi di lungo termine che erano stati correttamente indicati all'inizio del 1979 nel piano triennale, sono stati il soddisfacente incremento degli investimenti produttivi e quello dei livelli di occupazione. Per la prima volta, dopo oltre tre anni, gli investimenti hanno registrato un au-

mento che è stato nel comparto dei macchinari e delle attrezzature di poco inferiore al 7 per cento in termini reali.

L'occupazione complessiva, sulla base degli ultimi dati disponibili relativi al mese di ottobre, risulta aumentata rispetto allo stesso mese del 1978 di oltre 400.000 unità e, a differenza di tutti gli altri paesi occidentali, tale aumento si è verificato anche nel settore industriale, dove si sono avuti oltre 130.000 nuovi posti di lavoro per una notevole parte localizzati nel Mezzogiorno. Da questo punto di vista il 1979 ha permesso di realizzare circa i due terzi degli obiettivi di aumento dell'occupazione indicati nel piano triennale.

L'acceleramento dell'inflazione, che nell'ultima parte dell'anno ha accompagnato la ripresa della produzione, si è collocato nella media dell'anno a circa il 15 per cento, così come era stato anticipato nella relazione previsionale e programmatica del settembre. Nelle previsioni del piano triennale per il 1979 la crescita dei prezzi al consumo era stata invece stimata del 12 per cento (tre punti in meno) con un'ipotesi di aumento del prezzo del petrolio del 10 per cento. Quest'ultimo è in realtà cresciuto del 35 per cento e ciò spiega in parte il maggiore ritmo di inflazione dell'anno passato.

Eppure questa spiegazione non è sufficiente. Ci siamo trovati di fronte a diversi scricchiolii nel nostro sistema produttivo; in parecchi settori si è determinato un circolo vizioso tra scarsa produttività del lavoro, in taluni decresciuta produttività del lavoro, aumento quindi dei costi unitari, di conseguenza aumento dei prezzi, restrizione del mercato di sbocco e ancora, per effetto del minor livello assoluto di produzione, minore produttività.

I tre o quattro settori critici dell'economia italiana che pongono oggi seri problemi di politica industriale hanno avuto dei comportamenti caratterizzati appunto da questo meccanismo perverso. Quindi da un lato l'economia ha dimostrato di poter rispondere agli stimoli di una situazione internazionale che permetteva di inserirsi favorevolmente, anche in termini di investimento e di occupazione (si è fatta giu-

stizia di taluni modelli interpretativi di stagnazione dell'economia italiana), ma dall'altro i problemi dei conflitti, i problemi delle tensioni, i problemi del difficile sistema di relazioni industriali italiane hanno scaricato sul nostro sistema un sovrappiù di inflazione rispetto a quello che abbiamo importato dall'estero.

Le previsioni per l'economia italiana furono elaborate nel settembre scorso, sulla base delle informazioni allora disponibili sul quadro internazionale, in particolare su una ipotesi di aumento del prezzo del petrolio del 25 per cento e di una crescita del commercio mondiale prossima al 5 per cento. Gli aumenti del greggio tra ottobre e febbraio scorso hanno però profondamente modificato la situazione e le prospettive dell'economia internazionale.

Secondo le organizzazioni internazionali l'aumento in dollari delle importazioni di greggio nel 1980 rispetto al 1979 (che era valutato appunto nel 24 per cento a settembre e nel 35 per cento soltanto a dicembre, mentre le stime più recenti indicano una crescita del 65 per cento), in termini reali, ossia tenuto conto dell'aumento dei prezzi al consumo nelle varie economie nazionali e nella evoluzione del cambio del dollaro, l'aumento percentuale, dicevo, valutato nel 15 per cento a settembre, si colloca oggi tra il 50 e il 51 per cento.

L'imponente revisione dei dati del prezzo del greggio comporta quella dei conti esteri dei paesi OPEC, la cui bilancia dei pagamenti si prevede registri quest'anno un avanzo delle partite correnti prossimo a 120 miliardi di dollari, il doppio di ciò che esse registrarono nel 1974. Il disavanzo delle partite correnti nei paesi dell'OCSE può valutarsi per quest'anno tra i 75 e gli 80 miliardi di dollari, circa tre volte il 1974 e due volte e mezzo quello che si stimava a settembre.

Tenuto conto della quota ben più elevata nel 1978 che nel 1973 del valore delle importazioni di greggio in rapporto al prodotto nazionale della area OCSE, l'entità dello *shock* che i paesi industriali subiscono in conseguenza della crescita del prezzo del greggio nel 1978-1980 supera quella del 1973-1974. La prospettiva dell'andamento dell'eco-

nomia dei paesi industriali nel breve periodo può essere sintetizzata tenendo presente che per ogni 10 per cento di incremento del prezzo del greggio il tasso di crescita del prodotto si riduce di circa un terzo di punto e dunque può stimarsi che per l'economia mondiale l'effetto deflazionistico degli incrementi 1979-1980 raggiunga circa il 3 per cento del prodotto interno lordo dell'economia mondiale: di poco superiore, 3-4 per cento, è il sovrappiù di aumento dei prezzi.

Occorre ricordare che questi dati concernono l'insieme dell'area dei paesi industriali: le singole economie si scostano in alcuni casi in misura rilevante dal risultato medio a motivo della diversa importanza delle importazioni di greggio in rapporto al reddito nazionale, del moltiplicatore interno degli impulsi inflazionistici ricevuti dall'esterno, del livello iniziale della inflazione. La diversa misura del moltiplicatore è il risultato del movimento della spirale prezzi-salari. Questa trae forza propulsiva e inerziale dalle indicizzazioni che contrassegnano in misura maggiore o minore l'evoluzione del reddito interno. Il movimento della spirale è il risultato dei tentativi dei vari gruppi di percettori di reddito di trasferire ad altri l'onere del maggior prezzo del greggio.

Al di là del breve periodo, ossia del 1980, le prospettive internazionali risultano profondamente modificate rispetto a un anno fa. Ciò può essere chiarito tenendo presente il fatto che nel 1974-75 l'area OCSE si scollò con rapidità dalle spalle il disavanzo petrolifero essenzialmente a seguito di un processo di inflazione e di deflazione simultanee. La prima ebbe origine dall'eccezionale, simultaneo *boom* della domanda interna, dai conseguenti aumenti dei prezzi delle materie prime diverse dal greggio, cui si aggiunse poi la formidabile crescita del prezzo di quest'ultimo. Ma questo aumento dei prezzi migliorò, dopo il primo impatto dell'aumento del petrolio, le ragioni di scambio a favore dei paesi industriali. Il petrolio in termini reali continuò a declinare nei quattro-cinque anni successivi. Quindi l'aumento dei prezzi industriali rispetto a quelli petroliferi, dopo il primo *shock*, ha rappresentato uno degli elementi che ha permesso in tre o quattro

anni di riaggiustare le bilance dei pagamenti.

La deflazione si ebbe anzitutto nel momento della dinamica ciclica in cui cadde lo *shock* petrolifero. Una ulteriore, rilevante forza recessiva conseguì l'aumento del prezzo del greggio e successivamente la disastrosa situazione dei conti esteri in alcune economie europee indusse politiche deflative che portarono la flessione ciclica al massimo postbellico.

Il quadro attuale appare alquanto diverso, sotto taluni profili; si prevede infatti una tenuta nel mondo della domanda per consumi ben più sostenuta. Nel 1974 la flessione della propensione al risparmio si verificò per soli sei mesi e a ciò fece seguito una rilevante ascesa nel 1975. La spesa per investimenti si ridusse in misura imponente. Questi effetti moltiplicarono per due o tre volte quello dovuto all'aumento del prezzo del greggio.

Al presente, per quanto indicano le previsioni nazionali e degli organismi internazionali, l'evoluzione ciclica di breve periodo si prospetta assai meno instabile per la domanda finale interna nell'insieme dei principali paesi del continente europeo, escluso il Regno Unito. Le stime degli organismi internazionali, che sono più conservative di quelle nazionali, indicano per il 1980 una crescita superiore al 2 per cento e, in corso d'anno, un ulteriore aumento fra il primo e il secondo semestre.

In secondo luogo nelle stesse economie la situazione attuale può essere fronteggiata da un apparato industriale in cui dal 1975 in avanti si è verificata una rilevante razionalizzazione produttiva, purtroppo ben più cospicua che in Italia.

La situazione dei conti pubblici, che nel 1974 contribuì prima a sostenere la domanda e poi, nel 1975, invertì violentemente il suo ruolo, sembra ora assumere un comportamento meno reattivo alle condizioni del ciclo economico.

Tutti questi elementi indicano che la situazione dell'economia appare in grado di fronteggiare lo *shock* inflazionistico esterno senza cadere in una recessione delle dimensioni di quelle del 1974-75. Ma, a fronte di

questa meno drammatica prospettiva di brevissimo termine, stanno le maggiori incertezze per il futuro più lontano (1981, 1982, 1983) relative soprattutto alla dichiarata intenzione dei paesi produttori di petrolio di indicizzare il prezzo del petrolio rispetto a quello dei prodotti industriali. Quindi la nostra inflazione, che ci ha permesso negli anni 1974 e 1975 di dare un contributo all'aggiustamento della bilancia dei pagamenti, non presenta questa volta prospettive di avere minimamente azione di aiuto al riaggiustamento dei conti con l'estero.

Al riguardo è necessario tenere presente: primo, che la situazione attuale dei conti esteri delle economie dell'OCSE è contrassegnata, a differenza del 1973-74, da elevati disavanzi già iniziali: è il caso della Germania e del Giappone. Secondo, che stando a valutazioni generalmente condivise è da escludere nei prossimi anni la possibilità di flessioni del prezzo reale del greggio, anzi si ritiene probabile una evoluzione moderatamente crescente del suo prezzo reale; e ciò nell'auspicabile ipotesi che l'area mediorientale non sia contrassegnata da sussulti politici che inducano compressioni rilevanti dell'offerta di petrolio ed esaltino la crescita del prezzo.

Terzo, la capacità di aumento delle importazioni dai paesi dell'OPEC è ritenuta assai minore che nel 1973-74 in rapporto ai maggiori ricavi dalla vendita di greggio, in rapporto anche alle difficoltà politiche interne ed ad un diffuso malessere di fronte ad un processo di modernizzazione troppo spinta di quei paesi.

Dalle circostanze indicate può trarsi ragionevolmente la conclusione che negli anni a venire, diversamente da quanto accadde nel 1975 e poi nel 1978, il disavanzo dei paesi industriali verso l'area dell'OPEC è destinato a permanere per un tempo ben più esteso e in misura ben più rilevante che dopo la crisi petrolifera del 1973-74.

È ragionevole ritenere che nei prossimi due-tre anni almeno si assisterà a spostamenti da un paese all'altro del disavanzo dell'area OCSE verso l'OPEC, indotto dalle politiche economiche dei governi intese a modificare situazioni di disavanzo nei conti esteri tuttora giudicati anormali per la pro-

pria economia nazionale, ma non per l'area nel suo insieme. Questo è un punto importante: entriamo in questa fase con una bilancia dei pagamenti che era buona nel 1979, che presumibilmente, come vedremo, rimarrà in equilibrio nel 1980, ma il complesso dei paesi industriali si trova con 70-80 miliardi di dollari di *deficit*. Le politiche economiche di altri paesi, proprio per la maggiore accettazione delle regole del gioco da parte di diversi partecipanti dei diversi gruppi sociali, sono ben più altrimenti efficaci che in Italia a determinare aggiustamenti e vi è il rischio che il cerino possa rimanere al paese che ha la minore efficienza nel rispondere agli stimoli della politica economica. Questo è un elemento importante di incertezza. Il prolungarsi del *deficit* complessivo, l'inferiorità del nostro paese in fatto di risposte alla politica economica possono determinare atteggiamenti di politiche competitive che scarichino sul nostro paese una parte ben più cospicua del *deficit* complessivo di quella che abbiamo oggi.

Allora è ragionevole prospettarsi negli anni a venire un tasso di crescita ben più modesto di quello che ancora lo scorso mese di ottobre era ritenuto possibile per il medio periodo nei paesi industriali. A ciò si aggiunge un quadro fortemente instabile per quanto riguarda le possibili evoluzioni dei mercati monetari e finanziari internazionali, nonchè il loro riflesso sul sistema dei cambi e sulle quotazioni delle materie prime. Ne sono prova i movimenti che si sono verificati alla fine del 1979 sulle monete, che si sono poi riversati sul prezzo dell'oro e successivamente sulle materie prime, generando sostanziali incrementi di prezzo. Vi è una massa di 500 miliardi netti, ovvero di circa 900 miliardi lordi di dollari, vagante nei mercati internazionali alla ricerca di occasioni di guadagni speculativi. Su questo sfondo instabile appaiono incerte le prospettive circa l'andamento dei tassi di interesse a livello mondiale. È in questo quadro di penombra che realisticamente l'economia italiana è chiamata ad operare e ciò tanto più difficilmente, ove si considerino i problemi che devono essere affrontati ed in primo luogo quello del differenziale inflazionistico rispetto al resto dell'Europa.

Ciò rischia di accollarci negli anni a venire passivi nei conti con l'estero che le altre economie cercheranno di scrollare dalle loro spalle: ciò rischia di limitare le prospettive della nostra crescita sia del prodotto che dell'occupazione a livelli difficilmente accettabili nella nostra società.

Questo pericolo può essere evitato con un gioco che potremmo classificare tra quelli a somma positiva, cioè tale da dare ai diversi partecipanti al processo di distribuzione del reddito un miglioramento del dividendo sociale; ma ciò richiede regole di rigore, regole del gioco diverse da quelle a cui la nostra società è abituata.

La situazione internazionale pone anche nella agenda delle prossime scadenze — nelle quali, come i colleghi sanno, l'Italia ha delle responsabilità — almeno tre ordini di problemi: proposte innovative per mantenere l'ordine e riunificare i prezzi dei prodotti petroliferi, eventualmente anche cedendo ciò che, probabilmente, in ogni caso dovremmo subire, e cioè accettando una indicizzazione dei prezzi del petrolio. Ma ciò sarebbe più opportuno porre in sede multilaterale piuttosto che come semplice accettazione di ciò che avviene in sede OPEC. Ritengo che una iniziativa in questo senso sia opportuna.

Vi è poi, di fronte alla vastità delle riserve monetarie, il problema di evitare quei processi di differenziazione che determinano movimenti disordinati: di qui la ripresa sia del discorso di una più attiva funzione delle istituzioni monetarie internazionali, sia di una gestione delle politiche dei saggi di interesse tra i diversi paesi secondo regole e procedure stabilite.

Vi è, inoltre, il problema — anch'esso, ritengo, nell'agenda degli incontri come quello di Venezia — che il grosso *surplus* dei paesi esportatori di petrolio, che rappresenta un incremento della propensione al risparmio netta del mondo, non viene investito, ma sterilizzato in un aumento della domanda della liquidità e perciò produce un impatto deflazionistico pari al 2 o 3 per cento del reddito mondiale.

Di qui la necessità in sede multilaterale di prevedere grosse intraprese per lo sviluppo

delle materie prime, per lo sviluppo delle aree agricole fuori dei paesi industrializzati per un rapporto Nord-Sud che utilizzi il risparmio che si è venuto a creare attraverso l'aumento dei prezzi petroliferi e che nella prospettiva attuale sembra durare molto di più che nelle volte precedenti, creando una opportunità che, se non sfruttata, diventa un elemento di recessione permanente dell'economia mondiale.

Le modifiche nel quadro internazionale, e più in particolare i nuovi sviluppi del prezzo del petrolio, sono gli elementi essenziali che hanno comportato un cambiamento del quadro previsionale della nostra economia rispetto a quanto previsto sia nel piano triennale sia nella relazione previsionale e programmatica.

Ciò va detto non già per giustificare eventuali errori di previsione, ma soprattutto per consentire al Parlamento e all'opinione pubblica di apprezzare con chiarezza e concretezza gli sviluppi dell'economia. Infatti le previsioni che possono oggi elaborarsi non rimettono in causa gli andamenti ipotizzati alcuni mesi fa, ma aggiungono ad essi nuovi elementi di conoscenza.

Per non cadere in futuro nel rischio di trovarsi nuovamente a discutere sulla realizzabilità delle previsioni effettuate, quasi si trattasse di una scommessa, giova qui sottolineare con piena coscienza che le ipotesi di sviluppo che oggi si elaborano possono essere rimesse in causa da eventuali nuovi avvenimenti internazionali che si dovessero produrre nell'80 e che nessuna persona di buon senso può escludere *a priori*. Qual è allora, in un contesto così variabile ed incerto, la funzione del nostro fare previsioni qua dentro, in Parlamento? È quella di fornire una logica di comportamenti sulla base delle migliori informazioni disponibili. Se la logica è esatta, essa si basa su di una reale conoscenza dei meccanismi economici del paese e allora la previsione è utile perchè sarà possibile adattarla, in maniera agevole, alle nuove condizioni che si dovessero presentare. Così facendo, Parlamento e opinione pubblica vengono a disporre non già di cifre da accettare acriticamente, cifre che poi vengono puntualmente smentite dal so-

pravvenire di nuovi eventi, quanto di uno schema di comportamento sul quale ognuno è in grado di porre tutte le varianti possibili in funzione di specifiche ipotesi internazionali o di determinate azioni di politica economica e di trarne le dovute considerazioni.

Questa è la vera finalità di un esercizio previsionale ed è questo il principale risultato dei documenti previsionali presentati negli ultimi tempi.

Il piano triennale, elaborato un anno fa, non è stato smentito nella sua logica interna, ma ha subito le modifiche di un mutato contesto internazionale: ciò vale non solo per le cifre indicate, ma anche per la logica degli interventi proposti; il rientro dell'inflazione italiana nei limiti di quella degli altri paesi industrializzati era infatti visto, al momento del piano triennale, in un'ottica di decelerazione generale dell'inflazione sul piano internazionale. Per questo, l'accento fu messo su una politica di rallentamento della dinamica salariale, contrattuale, nel settore industriale e di restringimento del disavanzo pubblico, mentre meno urgente appariva allora l'altro problema, quello del controllo dei meccanismi di indicizzazione, perchè questi tendono a smorzarsi quando non intervengono nuovi *shock* a rilanciare l'inflazione; divengono invece importanti e centrali quando questi nuovi *shock* sono importanti.

A dodici mesi dalla presentazione di tale piano, giova sottolineare come nel 1979 si sia effettivamente osservata una dinamica salariale nel settore industriale sostanzialmente in linea con le previsioni ed un contenimento del disavanzo pubblico di oltre il 10 per cento inferiore a quanto previsto nel piano triennale; è anche sopravvenuto però un nuovo *shock* singolare dei prezzi del petrolio che ha rimesso in moto l'inflazione internazionale. Il meccanismo di indicizzazione dei salari che opera in Italia è tale da ritardare nel tempo l'assorbimento di tale *shock*, ma un tale ritardo genera nuovi elementi di squilibrio che aggravano il processo inflazionistico.

Per questi motivi, nell'affrontare le nuove previsioni in settembre, con la presentazione della relazione previsionale e programmati-

ca, si è messo l'accento sull'urgenza di isolare i costi di produzione da tale *shock*, contenendo così la coda di inflazione interna che segue a quella importata. In tale occasione, a settembre, eravamo ben consci della difficoltà e dell'elemento di rischio e di incertezza introdotto dalla situazione dei mercati internazionali; dicemmo allora: « All'orizzonte si profilano nel mercato del petrolio crisi sempre più frequenti che oggi sono al di fuori della possibilità di concreto intervento da parte dei paesi consumatori. Non solo si prospettano ulteriori aumenti dei prezzi, ma anche possibili difficoltà nei rifornimenti; incomincia un decennio difficile ».

Per ritornare al piano triennale, la sua logica è quella di stabilire obiettivi intermedi, cioè strumenti di politica economica prefissati, qualunque cosa accada all'economia. Non si cerca, *finding unity*, di adattare politica monetaria e politica di bilancio alla variazione dei dati esterni, ma si impone una specie di corsetto all'economia, anche in presenza di comportamenti devianti o di *shock* esterni; si fornisce un elemento di certezza attraverso la certezza del comportamento delle autorità pubbliche, siano esse autorità monetarie, siano esse autorità di Governo nell'amministrazione della finanza pubblica.

Questa è la logica fondamentale del piano; in relazione a questa dovremo vedere i comportamenti attuali.

Il contesto internazionale è nuovamente variato dal settembre scorso, e ciò impone una nuova definizione delle previsioni per l'economia italiana, così come è avvenuto per tutti gli altri paesi. A cifrare tali modifiche è sufficiente ricordare che il prezzo del petrolio crescerà di circa il 70 per cento nell'80, mentre nel settembre scorso si riteneva probabile un aumento del 20-25 per cento. Ne sono risultate modificate tutte le cifre di inflazione e anche le ipotesi di ciclo internazionale. L'accelerazione dell'inflazione infatti ha comportato uno slittamento in avanti della domanda internazionale che continuerà a crescere anche nei mesi dell'80. Le più recenti previsioni internazionali situano al secondo semestre dell'80 la caduta di attività precedentemente atte-

sa per la prima parte dell'anno. Di tali modifiche non possiamo che prendere atto e cambiare di conseguenza le nostre aspettative. Resta il conforto che gli sviluppi che erano stati previsti in settembre si sono realizzati così come si erano immaginati; già dal settembre scorso, infatti, si è ipotizzata una evoluzione di produzione sostenuta a fine d'anno e una coda di inflazione molto forte. Per tale motivo si suggeriva una strategia volta a contenere i riflessi sui costi di produzione di questa spinta sui prezzi. Si riteneva inoltre opportuno non già stringere rapidamente i freni monetari ma contenere la domanda attraverso operazioni di bilancio. Ed è in tale prospettiva che va vista anche tutta una serie di provvedimenti governativi degli ultimi mesi.

Se noi valutiamo (e vorrei che soprattutto gli amici repubblicani, con i quali abbiamo avuto a distanza ed anche qui in modo ravvicinato una serie di diversità di valutazioni, li seguissero assieme a me) quali sono stati alcuni momenti della politica governativa di questi mesi vediamo che il 13 settembre abbiamo avuto un aumento dell'imposizione sugli oli minerali a fronte di spese che si registreranno con notevole ritardo nel tempo e quindi un aumento pari circa allo 0,4 per cento delle entrate con una previsione di spesa spostata molto più avanti. Il 29 settembre il Consiglio dei ministri (che si era trovato di fronte ad una proposta nella logica del piano triennale, cioè un incremento del ricorso al mercato finanziario interno del complesso delle pubbliche amministrazioni per 42.500 miliardi che costituiva un aggiornamento monetario dei 41.000 miliardi previsti nel piano triennale) decide, di fronte alla inflazione che si riaccelera nell'autunno, di ridurre a 40.000 miliardi le previsioni della gestione di cassa del complesso dei bilanci pubblici. Poi, nel corso di ottobre, i ministri finanziari e le autorità monetarie decidono, a differenza di quanto era accaduto nel 1978, di gestire con molta cautela il bilancio dello Stato, in maniera da non avere alla fine dell'anno un'accelerazione di pagamenti per mantenere certe configurazioni di *deficit* che erano state previste all'inizio dell'anno; e in particolare si decide che nel se-

mestre ottobre-marzo il *deficit* del tesoro, ossia il ricorso del tesoro al mercato, sia il più controllato possibile. E anche con l'aiuto del Parlamento, che ha rifiutato una serie di progetti di legge, ciò ha implicato 4.000 miliardi in meno di spese nell'ultima parte del 1979 e nei primi due mesi dell'anno un ricorso estremamente modesto del tesoro al mercato finanziario.

Quindi, c'è stata, al di sotto della politica che può essere fatta attraverso l'attività legislativa del Parlamento, una gestione della tesoreria che è stata particolarmente cauta nel semestre in cui tutte le previsioni concentravano la maggiore intensità del fenomeno inflazionistico.

La politica monetaria ha visto la fissazione di massimali all'espansione degli impieghi, particolarmente contenuti e non modificati in relazione al maggior grado di inflazione del nostro sistema, e ha visto due successivi aumenti dei saggi di sconto, per tenere il costo del denaro in Italia ricordato a quello sui mercati internazionali. Che vi sia un'azione di contenimento dei flussi finanziari lo dimostra l'elevato ricorso al credito in valuta che anche nelle ultime settimane caratterizza il comportamento dell'economia del nostro paese.

Ancora, abbiamo proceduto agli aumenti tariffari in un ordine prossimo ad uno 0,60 di punto del prodotto interno lordo di 2.000-2.400 miliardi. Sebbene abbiano un modesto effetto diretto sull'inflazione (circa 0,30 di punto è l'effetto a gennaio degli aumenti tariffari) la conseguenza più profonda di questi aumenti tariffari è quella di deflazionare l'eccessiva domanda di consumo esistente nel sistema, poichè ritira 2.000 miliardi dal mercato e impedisce che si ricarichi attraverso la creazione di nuovi redditi sul mercato.

Di fronte a pressioni perchè si abbia una politica di interventi sui mercati valutari, che permetta di convalidare attraverso scivolamenti del cambio la maggior dinamica dei costi interni, riteniamo che la stabilità del cambio costituisca uno degli elementi della strategia inflazionistica; una stabilità in relazione alla quale abbiamo gli effetti positivi di non caricare sulle materie prime ulteriori aumenti di costi derivanti da modifiche

del cambio, abbiamo le conseguenze positive di una politica di prezzi agricoli che rimarrà nel corso del 1980 particolarmente depressa, creando naturalmente nelle categorie interessate molte preoccupazioni e anche in chi è titolare della politica economica dell'agricoltura nel Governo, ma che costituisce un importante elemento di rallentamento del processo inflazionistico, almeno a breve termine.

Vorrei dire che questo insieme di misure che determina almeno 5.000-5.500 miliardi di riduzione di contrazione della domanda mi sembra che sia stato nella dimensione giusta; si può dubitare della sua dimensione, ma ci si è mossi nella direzione giusta. Di qui, mi pare, il carattere pretestuoso, non corretto, delle polemiche sul piano Pandolfi. L'essenza del piano triennale è programmare nel medio periodo gli obiettivi intermedi della politica economica, cioè gli strumenti del fabbisogno del settore pubblico allargato, del credito totale interno, dell'andamento dei redditi monetari, in modo che essi non siano aggiustabili per un *fine tuning* in relazione agli scostamenti della congiuntura dal sentiero desiderato di stabilizzazione.

A mio parere, come è stato dimostrato del resto nel documento inviato al senatore Spadolini dal Presidente del Consiglio in ottobre (e d'altronde mi pare che nulla ancora possa indurre a ritenere che vi siano state modifiche), questi strumenti sono rimasti, così come erano stati decisi all'inizio del 1979, in un momento in cui l'importazione di inflazione dal mercato mondiale era assai minore.

Ma vi è un punto che ha costituito elemento di attenzione fino al limite di un eccesso di pedagogismo del Governo, sul quale esso si è trovato isolato di fronte alle forze sociali e anche a quelle di parte industriale e purtroppo anche di fronte alle forze politiche: ed è che, se il nostro sistema deve subire e subisce in maniera rilevante gli effetti di una congiuntura inflazionistica internazionale e se anche teniamo fermi gli strumenti e accanto agli strumenti indicati dal piano triennale aggiungiamo, per un periodo di tempo il più lungo possibile,

la stabilità del cambio, vi è tuttavia nel nostro sistema una tendenza a non assorbire senza una pesante inflazione le modifiche dei prezzi relativi, sia che si tratti di prezzi dell'equo canone, sia che si tratti dei prezzi dei prodotti petroliferi.

La scala mobile non è, come crede il senatore Napoleoni, uno strumento per mantenere invariate le quote del lavoro e dei profitti nel reddito nazionale e per garantire la quota del lavoro da qualunque *shock* di modifica dei prezzi relativi avvenga nel sistema. Quando questi *shock* sono importanti diventa difficile assorbirli o attraverso il bilancio dello Stato o scaricandoli su quel 25 per cento del reddito nazionale che va a gruppi diversi dai percettori di reddito da lavoro dipendente.

Abbiamo fatto varie proposte. Ci siamo resi conto che, in presenza di fenomeni di *fiscal-drag*, di cui parlava il ministro Reviglio, era necessario che una parte importante della difesa dei redditi venisse ad essere caricata sul bilancio dello Stato. E in agosto, anche con il discorso del Presidente del Consiglio, abbiamo proposto forme di sterilizzazione della scala mobile a fronte di riduzioni anche rilevanti dell'imposizione fiscale sul reddito da lavoro dipendente.

In almeno tre occasioni abbiamo solennemente dichiarato ai sindacati che l'economia italiana è strozzata dal gioco incrociato delle sue due indicizzazioni (l'indicizzazione dei salari e l'indicizzazione della imposizione diretta) e che era necessario trovare forme per rallentare simultaneamente, almeno in una fase di aggiustamento, sia pure breve, queste due indicizzazioni. Ma questo discorso non ha trovato interlocutori attenti. Avevamo immaginato di fare un atto autonomo e nella formulazione originaria della legge finanziaria avevamo proposto un provvedimento limitato di fiscalizzazione per circa 800 miliardi relativa al settore manifatturiero. L'incomprensione delle parti sociali, per cui a dicembre ci siamo trovati in una situazione in cui tutte le polemiche venivano scaricate sul cambio e nessuna attenzione data al problema dei costi, di cui ciascuna parte sociale è responsabile, per contenere la coda del processo di inflazione im-

portata, ci ha fatto ritenere più opportuno utilizzare per la generale copertura del bilancio pubblico questi 800 miliardi già destinati a dare un contributo da parte del bilancio pubblico ed una più complessa strategia — in cui anche imprenditori e lavoratori facessero la loro parte — per battere l'inflazione da costi.

Ma la situazione è ulteriormente peggiorata perchè il finanziamento dell'INPS comporterà un aumento di 500 miliardi che si scaricherà sul settore manifatturiero, per cui l'effetto complessivo della passata fiscalizzazione del 1977-1979 verrà ridotto di circa un quarto, considerato al netto di questo ulteriore appesantimento degli oneri sociali.

Non possiamo che riproporre qui all'attenzione del Parlamento che il Governo non può diventare un sindacato di no e che un Governo di servizio, un Governo di tregua come il nostro non merita il tono ironico e beffardo con cui amici e colleghi che sono intervenuti ne hanno parlato. Mantenere la continuità delle istituzioni, darsi carico dei grandi problemi del paese, pure nella limitatezza del rapporto parlamentare che caratterizza l'attuale situazione, significa permettere alle istituzioni di sopravvivere, significa evitare il costo di una mancanza di iniziativa.

Da parte nostra abbiamo avuto iniziative, ma per la loro attuazione è mancato un consenso ampio, indispensabile in questa materia che richiede misure di intervento sulla complessa struttura del costo del lavoro che tutti riconoscono essere causa di quel moltiplicatore degli effetti dell'inflazione esterna tra il 50 per cento e una volta l'effetto dell'impulso. E credo che, indipendentemente dal modo in cui si pongono i rapporti della collaborazione governativa, questo argomento assuma una precisa connotazione politica in relazione alla quale risulta sterile discutere sulle responsabilità della maggiore o minore inflazione del nostro sistema.

Credo che sarebbe disastroso per la democrazia parlamentare aprire questo discorso. Esistono infatti argomenti sui quali ritengo che non si possa opporre un no, con il ricatto che certe cose si possono fare solo a costo di certe formulazioni di Governo. Oc-

corre che un Governo possa governare questi fenomeni.

Vorrei concludere allora dicendo che la situazione di fronte alla quale ci troviamo è caratterizzata da scarse modifiche per quanto riguarda il valore della crescita del prodotto interno lordo nel 1980 che, secondo varie fonti, è ridimensionata, come è ridimensionata in tutta Europa, e si pone tra l'uno e il due per cento in volume. Devo però osservare che diverso è il profilo; siamo in questo inizio del 1980 a un livello di reddito già notevolmente al di sopra della media del 1979. Questo fatto implica naturalmente che nel corso dell'anno avremo un secondo semestre o piatto o in caduta.

La bilancia dei pagamenti avrà un andamento attorno allo zero, più vicino a un miliardo di dollari in positivo, nell'ipotesi dell'uno per cento, e più vicino a un miliardo di dollari di *deficit* nell'ipotesi del due per cento di crescita del prodotto lordo. Le conseguenze dell'andamento dei prezzi del petrolio, le conseguenze dell'inflazione autunnale ci daranno incrementi di inflazione dell'ordine del 18-19 per cento, se riusciremo a mantenere, come oggi avviene, il controllo di tutte le variabili di politica economica, compreso il controllo dei mercati valutari.

Signor Presidente, colleghi, credo dunque che si possa così fissare la politica economica di cui questo bilancio tiene conto, anche se esso ha dovuto subire quel sovraccarico di domande di riforma immediata che è contenuto in un ulteriore aumento dei flussi di trasferimenti di redditi.

Abbiamo messo in opera strumenti di contenimento e di deflazione della domanda. Non abbiamo finora — e speriamo di non doverlo fare — utilizzato la politica monetaria, come è accaduto nel 1963-64, nel 1970 e nel 1974, in maniera così rapida, non con lo scopo di ridurre la domanda attraverso l'effetto dell'aumento dei tassi d'interesse, ma per disorganizzare rapidamente il flusso dei pagamenti, aumentare l'incertezza, sorprendere le imprese in una fase di forte accumulazione di scorte ed agire così efficacemente, ma con costi che si prolungano nel tempo, a tagliare sia l'offerta sia la domanda globale.

C'è un modo di utilizzare in rapide crisi la politica monetaria in maniera che cresca la illiquidità del sistema, aumentino le insolvenze e si diffondano a catena i fallimenti. È un modo che ha una sua legittimazione. Questo il Governo ha ritenuto di non dover fare. Abbiamo rafforzato un corsetto che si chiude. Non abbiamo fatto, come invece è stato fatto altre volte, uso della politica monetaria per creare quello *shock* rapido, ma che nelle presenti condizioni, proprio per le caratteristiche dell'andamento a medio termine del mercato internazionale, avrebbe potuto avere conseguenze drammatiche sull'economia italiana. A parte questo abbiamo utilizzato in modo restrittivo la politica monetaria. Intendiamo, al di là di quello che deciderete, gestire la finanza pubblica di questi anni in maniera da non superare certi obiettivi di flussi di spesa, perchè dopo tutto questa è una responsabilità dell'Esecutivo.

Chiediamo alle parti sociali di valutare con molta attenzione i problemi della contrattazione articolata, che si aprirà nei prossimi mesi. Non si illudano gli imprenditori, che pure trovano difficoltà nei mercati locali del lavoro, che le loro decisioni in materia di salari saranno comunque convalidate dalle preoccupazioni del Governo, di fronte alle prime difficoltà delle esportazioni, e che verrà abbandonata la politica di difesa nell'ambito del sistema monetario europeo del cambio della lira. Sappiano che, se aumentano i salari, aumentano i salari reali a fronte di ricavi valutari che rimarranno ai livelli di oggi. Sappiano dunque le parti sociali che non giocano con dei segni monetari, ma che, quando aumentano nella contrattazione articolata i salari, essi decidono sulla distribuzione del prodotto della azienda. Questo è l'unico messaggio che diamo ad esse. Certo vedremo con favore contratti di produttività, così come in altri paesi sono stati sperimentati, contratti che colleghino questo particolare livello di contrattazione, che è il più adatto ad essere collegato, con valutazioni di disponibilità di lavoro, di elasticità nell'uso del tempo e della prestazione di lavoro.

Ci rendiamo conto che un'azione autonoma del Governo nel campo del contenimento del-

la spinta dell'inflazione da costi sarebbe oggi importante e stiamo valutando di fronte alla scarsa disponibilità delle parti sociali l'opportunità di modifiche del sistema fiscale e parafiscale, pur nel rispetto del principio che ogni misura deve essere completamente finanziata e cioè che ogni misura di intervento sulla politica dei costi non può comportare ampliamenti del *deficit* pubblico.

Sappiamo anche che nel corso degli anni prossimi avremo una economia che probabilmente si svilupperà al 2-2,50 per cento, cioè in modo insoddisfacente rispetto a quello degli altri paesi europei. Ma sappiamo che abbiamo immesso nelle linee di montaggio della nostra finanza pubblica finanziamenti soddisfacenti nei campi dell'edilizia, dell'agricoltura, dell'energia per poter alzare facilmente di un punto, sotto la spinta di questi investimenti, l'andamento del reddito per almeno due anni a venire. Certo, anche questi finanziamenti toccano un problema molto serio che è quello della difficoltà di prendere decisioni in questa specie di Stato federale, a più livelli di governo, che è il nostro paese. Il Governo centrale ha preso in campo energetico decisioni importanti, come quella di non accettare il piano dell'Enel che prevede una differenziazione delle fonti di energia fuori di quelle convenzionali soltanto per gli incrementi della capacità prodotta. Il Governo ha chiesto che di fronte alla ipotesi che il consumo di olio combustibile passi da 20 a circa 40 milioni di tonnellate nel corso degli anni '80 sia messo in atto un *crash program* per ridurre attraverso tutte le forme possibili, aumentando la differenziazione delle fonti di energia, questo importante impegno sulla nostra bilancia dei pagamenti rappresentato dai consumi dell'Enel.

Con le regioni (e spero con l'iniziativa delle Commissioni industria anche a livello legislativo) siamo arrivati ad un protocollo per cui l'Enel può effettuare i sondaggi anche prima che l'intera procedura sia cominciata. Quindi possiamo dire che sul piano nucleare non siamo al meno due, ma siamo all'anno zero, perchè fin da oggi, mentre i difficili problemi di contenzioso politico locale vengono dipanati, l'Enel può cominciare

a fare la qualificazione dei siti in tempi che speriamo possano essere al massimo sincronizzati.

È certo, però, che sul piano dell'edilizia, sul piano dell'agricoltura, sul piano dell'energia, ci sono queste difficoltà del sistema delle autonomie locali a raccordarsi con la politica nazionale. Si presenta, in sostanza, una internalità dei costi ed una esternalità dei benefici, e cioè il fatto che gran parte di questa politica, mentre esercita qualche costo a livello della comunità locale, produce benefici a livello della comunità nazionale. È in considerazione di ciò che sono previsti in quello stesso disegno di legge incentivi per i comuni che accettano la localizzazione di una centrale per cercare di chiudere questo *gap*; ma è certo che il problema di un ordinato raccordo del sistema delle autonomie e del Governo centrale diventerà molto importante in una fase in cui nel 1981 e nel 1982 dovrà essere esercitata una forte azione di sostegno dell'economia.

Le tensioni oggi possono anche servire a ridurre i flussi della spesa pubblica; ma in quel momento in cui fosse necessaria la mobilitazione credo che questo sarebbe un fattore di crisi.

Termino richiamando poche battute che avevo inserito nell'esposizione economico-finanziaria di ottobre, poche battute che vogliono sottolineare che tutto quello che abbiamo detto negli anni passati circa le regole del gioco, circa la disarticolazione del paese, circa la mancanza di un mercato unico che risponda in maniera univoca agli stimoli della politica economica, è oggi tanto più vero in quanto ci troviamo di fronte ad una fase piuttosto lunga di difficoltà dei paesi industriali nel loro insieme.

Dicevo, allora, che i paesi che hanno la maggiore probabilità di superare con successo queste difficoltà sono quelli che per la

loro struttura sociale, per il temperamento della popolazione, per i valori culturali diffusi sono i più capaci di flessibilità, di rapidità di adeguarsi alle nuove condizioni, sapendo tagliare le perdite nei settori produttivi in declino e sapendo cogliere le nuove opportunità che la divisione internazionale del lavoro ed i mutati rapporti di cambio tra i prodotti industriali e le materie prime offrono.

Sarebbe inutile usare una politica monetaria restrittiva se poi, attraverso trasferimenti di reddito ad imprese del settore privato o del settore pubblico, impedissimo che gli effetti di razionalizzazione di questa politica monetaria ad elevato costo del denaro si esercitassero sui diversi settori della nostra economia.

Il problema nelle condizioni di difficoltà strutturale dei paesi industriali è quello di adeguarci, non di sostenere il vecchio, ma di aiutare il nuovo. Un primo passo in via amministrativa sta avvenendo in questi mesi attraverso l'utilizzo abbastanza rapido, dopo tanti anni di inerzia, della legge sulla ricerca scientifica. Aiutare il nuovo che cresce: ma in un paese in cui ormai il lavoro industriale è diventato una risorsa scarsa, il nuovo che cresce si può aiutare soltanto lasciando che il vecchio perisca. (*Applausi dal centro*).

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

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 14).

Dott. PAOLO NALDINI
Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari