

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

## 453<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 21 APRILE 1971

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente GATTO,  
indi del Vice Presidente SECCHIA

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### Seguito della discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 » (1660) (Approvato dalla Camera dei deputati) e « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1969 » (1661) (Approvato dalla Camera dei deputati):

BOSSO . . . . .	Pag. 23091
MACCARRONE Antonino . . . . .	23101
NENCIONI . . . . .	23094
PELLA . . . . .	23111



## Presidenza del Vice Presidente GATTO

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

Si dia lettura del processo verbale.

**TORELLI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.**

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

**Seguito della discussione dei disegni di legge:**

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971** » (1660) (*Approvato dalla Camera dei deputati*); « **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1969** » (1661) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 », già approvato dalla Camera dei deputati, e: « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1969 », già approvato dalla Camera dei deputati.

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

**BOSSO.** Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 è divenuto una pura formalità burocratica ed è privo purtroppo di qualsiasi importante contributo conoscitivo.

È l'esempio di cosa non sia il buon governo e di come i processi di degenerazione nel settore pubblico del nostro Paese siano lasciati andare sino alle estreme conseguenze. Da anni denunciavamo i mali e indichiamo i rimedi: l'unico effetto percepibile è che le no-

stre critiche a poco a poco sono ripetute e fatte proprie dal resto dell'opposizione e perfino dalla maggioranza che appoggia il Governo. La maggioranza accusa se stessa, ma evidentemente è incapace di redimersi e continua a governare applicando l'andidemocratico principio che la sua formula di Governo è « irreversibile ». Se così fosse davvero, l'Italia avrebbe perduto la libertà e l'efficienza politica: mi chiedo se gli elettori sono disposti ad accettare una simile iattura e posso con fermezza dichiarare che il nostro partito farà tutto il possibile perchè ciò non avvenga.

Ecco dunque al Senato questo ormai inutile preventivo, preparato circa un anno fa, presentato alla Presidenza della Camera nove mesi fa, nel luglio 1970, e rimasto immutato nonostante il trascorrere del tempo, l'incalzare degli avvenimenti e il coro delle critiche. Il relatore sullo stato di previsione dell'entrata, senatore Formica, ammette che il documento è invecchiato e che « presenta livelli di entrate che appaiono, al momento della discussione, difficilmente perseguibili »; il relatore sullo stato di previsione della spesa, senatore Fada, confessa che « il bilancio 1971 non può assolvere la funzione » che dovrebbe assolvere. Eppure siamo invitati a votarlo, e in fretta, poichè stanno scadendo i limiti dell'esercizio provvisorio, ossia è già passato un terzo dell'anno cui la previsione si riferisce.

Alla Camera è stato osservato che il bilancio non recepisce, fra l'altro, le variazioni già definibili per l'entrata e la spesa contenute nel decretone *bis* e ci si è chiesto: è possibile tollerare — e non si sa poi per quali ragioni se non quelle della *routine* burocratica — che il Parlamento compia contro se stesso la finzione di votare una legge di bilancio che il Parlamento stesso ha già modificato nelle sue ipotesi di contenuto? Evidentemente sì, è possibile, contro ogni logi-

ca: la Camera ha approvato il disegno di legge il 7 aprile scorso.

Che dire quando si apprende che per preparare l'inutile, l'inattendibile documento, di cui ci stiamo occupando per dovere d'ufficio, l'amministrazione ha scomodato la scienza econometrica? Istituti specializzati ed esperti non meglio qualificati hanno tirato in ballo « regressioni lineari », « elasticità » e « modelli previsionali »: tutto un apparato scientifico penosamente sciupato, ma anche indice di una curiosa propensione italiana a badare al superfluo trascurando il necessario. Il relatore senatore Fada, anche perchè si rende conto che parlare specificatamente delle cifre del preventivo 1971 è irrilevante, affronta temi assai generali, per non dire generici: la sua è una lezione di economia, anzi è *in nuce* un corso di economia teorica, con la confutazione dei classici (fra cui il povero Adamo Smith), l'obbligatorio ossequio alla rivoluzione keynesiana, la trattazione dei problemi del ciclo e dello sviluppo, la professione di fede nella convergenza dei due sistemi, quello di mercato e quello di programmazione socialista, l'accento a un futuro glorioso in cui anche qui in Italia applicheremo le tecniche più raffinate di amministrazione pubblica, compreso il PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) tanto di moda.

Che fare? Arrendersi, oppure stare al gioco e continuare la lezione di economia? Con riferimento al bilancio dello Stato 1971 converrebbe arrendersi subito. Ma se la lezione di economia non vuole essere solo un riempitivo, bensì la base per i futuri bilanci dello Stato, negli anni che verranno, allora conviene proseguirla un momento, affinché agli errori commessi fin qui non se ne aggiungano altri.

Sono d'accordo che la pubblica amministrazione in Italia debba ammodernarsi e godere dei frutti del progresso scientifico, della scienza economica in particolare, e ho il massimo rispetto per i cultori di questa scienza. Ma appunto perciò vorrei che noi politici non ne travisassimo il pensiero e non ne sciupassimo i contributi. Vorrei che le ipotesi scientifiche non si trasformassero in precetti dogmatici; che certe pro-

posizioni condizionate degli economisti classici e moderni non diventassero luoghi comuni, ripetuti a proposito e a sproposito; che non si accogliesse come ultimo grido della moda quello che la dottrina ha già superato da tempo.

Per esempio il relatore senatore Fada schernisce i creduloni nelle « forze spontanee di mercato, guidate dalla "mano invisibile" di Adamo Smith ». Sarebbe stato più attinente al tema del bilancio dello Stato citare altre pagine del « padre dell'economia », quali quelle in cui tesse l'elogio « dell'Amministrazione pubblica ordinata, vigilante e parsimoniosa » di Venezia e Amsterdam, concludendo che in tal caso, ma solo in tal caso, è auspicabile un più intenso intervento pubblico in economia. Perchè nessuna persona sensata, e tanto meno un grande pensatore come Smith, è stato mai contro l'intervento pubblico « ordinato, vigilante e parsimonioso ». Quel che mi preoccupa e preoccupa il mio partito è l'assoluta mancanza di queste qualità nella pubblica amministrazione italiana, e tuttavia la smania diffusa di ingigantirla ulteriormente.

Altro esempio: il processo di graduale convergenza che sarebbe proprio delle economie di mercato e delle economie pianificate socialiste è definito di natura irreversibile. Non c'è dubbio che « irreversibile » è parola cara ai miei colleghi e avversari politici: tutti gli avvenimenti che a loro fan comodo sono dichiarati irreversibili per la eternità. Tale modo di dogmatizzare talvolta è antidemocratico, tal'altra è antiscientifico, spesso è entrambe le cose. La concezione deterministica della storia con processi irreversibili può piacere ai credenti nel profeta Marx, ma per la democrazia e la scienza non esistono profeti infallibili.

Altro ed ultimo esempio: il PPBS, come sa chi è stato di recente negli ambienti governativi americani, dove questa tecnica nacque ai tempi di McNamara, è in notevole ribasso. Lo è se non altro perchè è una tecnica difficile, la cui applicazione richiede uomini abili e tempo disponibile in misura solitamente eccessiva ed irrealistica. La ricerca del meglio, diceva Einaudi, spesso è nemica del

bene: un ammonimento che i riformatori italiani vorrei considerassero con attenzione.

Le riforme: ecco l'argomento adatto per concludere. Tutti ormai concordano che il bilancio preventivo dello Stato è carta straccia perchè non abbiamo fatto, o meglio la maggioranza che governa non ha fatto, le debite riforme. Le quali, nel caso specifico, non sono nè eccessivamente costose, nè eccessivamente complesse. Si tratta, come ben dice il senatore Fada (e son lieto di essere finalmente una volta d'accordo con lui), di fare del bilancio dello Stato « un documento cerniera tra i documenti della programmazione e i documenti contabili delle singole amministrazioni, consentendo una visione unitaria e globale circa il grado di rispondenza dei mezzi ai fini proposti ». Ovviamente ciò presuppone una serie di riforme organizzative della pubblica amministrazione, riforme per l'efficienza e la razionalità, ideologicamente neutre, e sulle quali non dovrebbe mancare il consenso unanime. Come mai in questo campo il progresso è così lento, per non dire nullo? Come mai non solo il preventivo 1971 è quello che è, ma pure gli altri documenti della programmazione sono inutilizzabili? Come mai il secondo piano quinquennale 1971-75 è ancor più in ritardo della legge di bilancio, mentre la legge sulle procedure per il piano (la quale dovrebbe essere un *prius*) continua a sostare alle Camere in attesa di approvazione?

La risposta va cercata innanzitutto in una curiosa e grave anomalia del centro-sinistra: la sua incapacità di distinguere tra il fondamentale e l'accessorio, particolarmente quando i problemi sono tecnici, non ideologici. L'assenza, o la scarsa presenza, di tinte ideologiche invece di essere un vantaggio, come dovrebbe essere, pare diventi uno svantaggio. Quando la scelta è ideologica, i nostri governanti esitano meno: li guida la loro ideologia di progressismo superficiale e di socialità sconfinante nella demagogia. Quando la scelta è tecnica, l'impegno viene a mancare e le priorità si guastano. Se codesto vizio del governare si fosse già manifestato appena finita la guerra, se, per citare un caso, non ci fosse stato allora un Einaudi pronto a capire che la più urgente e la più neces-

saria riforma era, nelle condizioni dell'epoca, la riforma monetaria che arginò l'inflazione, il nostro Paese sarebbe forse rimasto il Paese sconfitto, arretrato, isolato del 1945. Allora, per nostra fortuna, alcuni uomini politici seppero vedere giusto, trovarono il bandolo della matassa, e in breve tempo trasformarono il volto dell'Italia.

Oggi i governanti non sembrano più all'altezza del compito, specialmente di fronte ai problemi tecnici. Non li capiscono, non li « sentono », li trasformano a sproposito in problemi ideologici: così è avvenuto, per esempio, quando il problema tecnico del decentramento burocratico si è trasformato nel problema ideologico delle regioni. Anzi, è opinione di molti ambienti politici che tutti i problemi siano o debbano essere ideologici e soltanto ideologici. Il che, da un lato, rende sterile la critica da parte di quell'opposizione parlamentare che vorrebbe essere costruttiva, dall'altro lato coinvolge i governanti in continui, confusi, pericolosi vaniloqui che ricordano il peggior periodo bizantino.

Le velleità riformatrici restano velleità appunto a causa di questi vaniloqui, laddove occorrerebbe una certa coscienza del reale, una capacità di giungere rapidamente al concreto, al nocciolo della questione. E pertanto la linea politica che si vantò e continua a vantarsi di avere inventato la programmazione, si rivela la meno capace di programmare, ignara o forse conscia, ma non vogliosa di confessare, che si può programmare bene senza parlare tanto di programmazione e si può parlare tanto di programmazione senza programmare affatto.

La stessa linea politica, inoltre, si ostacola da sé continuando ad ampliare a dismisura la sfera dell'amministrazione pubblica e nello stesso tempo, di conseguenza, ampliando a dismisura le difficoltà a mettere ordine, a razionalizzare, a controllare i risultati, a non sprecare gli sforzi e così via. Di fronte a tanta insipienza lo scoraggiamento ci assale, assale coloro come me che, pur trovandosi all'opposizione, vorrebbero sinceramente e positivamente contribuire, con la critica, a migliorare la deplorabile situazione. Ma la critica è ripetuta invano da anni e la

speranza ci abbandona, tanto da scoraggiare la partecipazione stessa alla vana discussione del bilancio.

La favolosa cifra di oltre 14.000 miliardi di lire (oltre 1.000 miliardi in più rispetto al preventivo del 1970) viene autorizzata come spesa statale in questa atmosfera di disinteresse e di confusione. Il disavanzo finanziario di 1866 miliardi è considerato ordinaria amministrazione; la sua incompatibilità con le promesse di generosi risparmi pubblici, promesse contenute negli pseudo-piani sin qui pubblicati, non sembra scandalizzi. L'inasprimento della pressione tributaria, prima di una riforma che la renda meno ingiusta e dannosa, è annunciato con disinvoltura accennando ad un « coefficiente di elasticità fiscale dell'1,1 per cento », dimenticando tra l'altro che l'elasticità non è una percentuale ma un rapporto. Il peggioramento qualitativo della spesa, nel senso che si spostano le proporzioni a favore della parte corrente e a danno della parte in conto capitale, non viene più contrastato.

Non ci resta che votare contro il disegno di legge e invitare a votare contro: ma non è certo senza amarezza che viene presa una decisione in tal senso. Il popolo italiano, dalla cui operosità deve trarre alimento la cassa statale, meriterebbe un maggiore rispetto nel momento in cui si spendono, per non dire si sperperano, i suoi soldi. Ma evidentemente il rispetto pare sia sufficiente mostrarlo a parole nei comizi. I fatti sono un'altra cosa. (*Applausi dal centro-destra. Congratulazioni*).

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

**N E N C I O N I .** Illustre Presidente, onorevoli colleghi, la discussione in merito al bilancio dello Stato e più precisamente l'esame del bilancio dello Stato da parte del Parlamento, cioè l'atto fondamentale, originario, sul quale poggia il regime democratico-parlamentare, si svolge su una china paurosamente accentuata, su un piano inclinato che ogni anno accentua l'inutilità della discussione sotto ogni profilo, innanzitutto sotto il profilo del recepimento da parte

della pubblica opinione. Abbiamo visto che i giornali di questi giorni si sono limitati ad indicare l'assenza dei componenti dell'Assemblea. I titoli del « Corriere della Sera », del « Tempo », della « Stampa » e di altri giornali di informazione parlano di Aula deserta, così come facevano durante la discussione del bilancio nell'altro ramo del Parlamento. È una cosa sconcertante, umiliante per noi che ci accingiamo a parlare come protagonisti di quest'esame del bilancio. D'altra parte, onorevoli colleghi, da quando attraverso la legge Curti venne riformato il sistema, da quando cioè venne tolto dal bilancio dello Stato ogni interesse particolaristico che accendeva l'interesse dei singoli componenti dell'Assemblea dando luogo alla presentazione a ripetizione degli ordini del giorno, è venuto anche meno, non tanto per una ragione di carattere politico quanto per una ragione umana, qualsiasi interesse dei singoli componenti dell'Assemblea. Ciò dimostra che l'interesse particolare supera di gran lunga l'interesse di carattere generale: il protagonismo del particolare, cioè, è sempre superiore come attrattiva per il suo contenuto al protagonismo nel quadro dell'interesse generale della comunità.

D'altra parte, onorevoli colleghi, vi è un'altra ragione che viene ad accentuare l'inutilità e il disinteresse di questa discussione: si tratta dell'incertezza di carattere politico e conseguentemente della certezza che qualsiasi atteggiamento di carattere politico, qualsiasi critica, sia pure intelligente e approfondita, non possano modificare nulla di questo sistema che ormai si è instaurato.

Un'altra ragione del disinteresse è l'accentuarsi della dimensione nel tempo dell'esercizio provvisorio. Quest'anno la discussione avviene, fenomeno inconsueto, al quarto mese dell'esercizio provvisorio. Di conseguenza vi è in tutti la coscienza dell'inutilità di questa discussione quando ormai quattro dodicesimi della spesa sono già stati autorizzati dal Parlamento e quando ormai sarebbe veramente curioso, inutile qualsiasi discussione che tendesse ad una modifica, ad un emendamento della legge formale sul bilancio. Altro motivo del disinteresse è l'impossibilità, stante proprio que-

sta discussione (siamo al 21 aprile e l'esercizio provvisorio scade alla fine del mese), l'impossibilità pratica, e non teorica, di proporre e fare accogliere emendamenti, perchè il bilancio dovrebbe tornare all'altro ramo del Parlamento quando ormai ciò non è neanche concepibile, se non teoricamente, per motivi di calendario. Queste a mio avviso le ragioni, onorevoli colleghi, del disinteresse generale.

In questo quadro non posso tacere la ragione principale per cui ho contrapposto l'incertezza del clima alla certezza dell'inutilità di qualsiasi manovra. Non è questione di portare vasi a Samo e notte ad Atene, cioè di portare un contributo vano ad una irraggiungibile chiarificazione di carattere politico di una situazione che di chiarificazione non è suscettibile se non attraverso una profonda crisi che cancelli ogni vestigio di questa formula di governo ormai logora e superata: una profonda crisi che sia di lavacro a questa situazione. Sono ormai passati nove anni da quando il centro-sinistra, questa nuova formula di governo, si è presentato, avendo come obiettivo la stabilità del governo, la delimitazione della maggioranza, quello che fu chiamato l'allargamento dell'area democratica e, naturalmente, l'isolamento del comunismo. Tutti questi obiettivi sono falliti, cioè è fallita la formula; e noi fummo facili profeti dieci anni fa quando in questo e nell'altro ramo del Parlamento dicemmo che questa formula non avrebbe mai potuto raggiungere gli obiettivi che si proponeva: erano irraggiungibili in teoria e non sono stati raggiunti in pratica.

Si fosse almeno raggiunta la stabilità del governo! Si parlava di governo di legislatura; bene, in nove anni abbiamo avuto dieci crisi di governo, se non sbaglio, comunque non certo meno di dieci. Abbiamo sempre avuto la nostra crisi annuale o le due crisi durante l'anno, ben lontani perciò da un governo di legislatura. In materia economica ciò ha comportato l'assenza di una guida; è rimasta una guida tecnica, il Governatore della Banca d'Italia, che in determinati momenti, come quest'estate, ha suggerito alcuni interventi d'urgenza per difendere la lira, perchè la lira stava scivolando su un piano

inclinato anch'essa. Si è trattato di interventi di carattere tecnico... (*Interruzione del senatore Antonino Maccarrone*). Certo l'intervento tecnico cancella l'intervento politico. Ma è colpa della mancanza di volontà di chi ha guidato le sorti dei Governi che si sono succeduti e di questo Governo, che ha dato ricetto e dimensione all'intervento del Governatore della Banca d'Italia.

Nella giornata mondiale del risparmio abbiamo sentito il dottor Carli esporre, di fronte al Ministro del tesoro, la sua politica: il Governatore della Banca d'Italia non ha qualificato i suoi interventi di carattere tecnico, ma li ha collocati in un alveo politico, anzi ha rivendicato a se stesso una determinata linea politica. E il Ministro del tesoro, presente alla giornata mondiale del risparmio, non ha fatto altro che convalidare quanto il Governatore della Banca d'Italia aveva detto, anzi lodandolo per i suoi illuminati interventi sui capitali erranti in questa Europa dell'eurodollaro per poter salvare la lira.

Onorevoli colleghi, questi Governi e questa formula si sono presentati all'insegna — ricordate il 1962 — della programmazione economica; cioè i bilanci venivano quasi a perdere qualsiasi individualità e originalità di contenuto. Dovevano essere espressione della finanza pubblica, componenti della programmazione economica quinquennale, cioè l'espressione pubblicistica nel quadro della programmazione economica che riflette tutta la vita economica nazionale. Naturalmente in questo quadro anche la legge Curti poteva avere una sua importanza, una sua giustificazione. Ora, che cosa è avvenuto? È avvenuto che è franato il piedistallo. Il piedistallo della programmazione è franato per la disinvolta concezione di una programmazione non definita. Noi siamo d'opinione — e siamo ideologicamente dei programmatori — che quando la programmazione è meramente indicativa è un non senso poichè la programmazione non può essere indicativa ma deve essere coercitiva altrimenti non è programmazione.

Ma poi, onorevoli colleghi, alla programmazione Pieraccini, meramente indicativa, si pervenne non attraverso rilevazioni econometriche precise, cioè tenendo conto di una

realtà effettiva oggetto di rilevazione, ma una realtà immaginaria fu creata attraverso un procedimento legislativo.

Il senatore Pieraccini, allora ministro del bilancio, difese con tanto ardore l'abnorme scelta. Noi fummo contrari perchè una programmazione per legge non aveva alcun senso: la legge è statica, è qualcosa di pietrificato, di cristallizzato; la situazione economica è invece una situazione che muta, è scorrevole per contenuto, per definizione, per concezione e per realtà. Partendo da una considerazione statica della realtà economica, della realtà finanziaria, dalla concezione di una finanza pubblica vista da una pronunciata angolazione e cioè da un punto di vista anche e soprattutto, anzi vorrei dire essenzialmente politico, la realtà non poteva che travolgere lo schema della programmazione quinquennale.

E allora i bilanci che cosa rappresentavano? Non avevano veste perchè già vi fu un contrasto tra i primi bilanci e il piano, diciamo così, Pieraccini veramente notevole. Ma poi, infranto questo quadro della programmazione, i bilanci sono andati a ruota libera. E oggi ci troviamo di fronte ad una formazione dei bilanci fatta con criteri di rigidità perchè vi sono delle spese che non sono suscettibili di lasciare adito ad una politica di bilancio. Pertanto siamo di fronte ad una rigidità assoluta, ad una concezione di un aumento del reddito nazionale che poi non trova riscontro nella realtà e attraverso questa concezione del reddito nazionale ad un calcolo meramente matematico di aumento delle entrate e naturalmente a un aumento effettivo delle spese che comporta un *deficit* notevole.

In questi giorni siamo stati al Parlamento di Caracas con l'Unione interparlamentare e abbiamo discusso in Commissione con alcuni personaggi politici dei bilanci, di questi atti fondamentali della vita di uno Stato bene ordinato. Il bilancio veniva considerato da molti rappresentanti dei vari Parlamenti del mondo qualcosa di essenziale, di sacro e soprattutto di credibile e qualcuno mi domandava quale fosse la situazione in Italia per quanto concerne la spesa pubblica, il bilancio e la concezione della politica stessa di

bilancio. Essi facevano un calcolo per stabilire il rapporto tra la spesa pubblica e la popolazione dei vari Stati: si esaminava la situazione inglese, quella italiana e quella di altre nazioni. Per quanto concerne l'Italia ho dovuto dire: « Cari amici, non fate alcun calcolo di questo genere perchè il bilancio da noi non è una cosa seria, è un calcolo semplicemente approssimativo che non corrisponde alla realtà ». Infatti quando parliamo di 12.000 miliardi di entrata, partiamo da una entrata effettiva che è aumentata attraverso un presunto criterio, una previsione di aumento del reddito nazionale senza alcuna aderenza alla realtà; quando parliamo di 14.000 miliardi di spesa, non facciamo altro che un atto di fede sapendo però che questa previsione non corrisponderà alla realtà perchè la spesa pubblica si dilata in modo impressionante, ma soprattutto si dilata in modo non aderente alla previsioni; quando poi parliamo di 8.000 miliardi di residui passivi, ovvero del saldo passivo dei residui attivi e dei residui passivi, diciamo che questo bilancio di competenza è solo un fantasma contabile.

Siamo di fronte, onorevoli colleghi, ad una discussione che non interessa più anche perchè il bilancio, ripeto, è solo un fantasma contabile. Se dovessimo prendere sul serio le cifre di questo bilancio daremmo la sensazione a noi stessi, all'opinione pubblica, ai nostri colleghi che siamo come gli àuguri che suscitavano meraviglia in Cicerone perchè quando si incontravano non si ridevano in faccia: questa è la realtà.

Onorevoli colleghi, passando dalle considerazioni di carattere generale a quelle di carattere specifico, specialmente oggi che è una giornata in cui si riunisce la Confederazione italiana dell'industria, ovvero si fa il punto della situazione per quanto concerne l'industria — almeno l'industria ad iniziativa privata — si fa la resa dei conti in un quadro di drammaticità. E il bilancio dello Stato, questo fantasma contabile, non può che essere esaminato in relazione anche a questa situazione abnorme e deficitaria dell'industria.

Noi sentiamo dai banchi della sinistra parlamentare e dal querulo coro delle sinistre



extraparlamentari che da parte nostra, da parte di altri schieramenti vi è una reazione tendente a far sì che le riforme non si facciano, che rientrino o siano attenuate le conseguenze delle conquiste dei lavoratori dell'autunno 1969. Se consideriamo queste affermazioni come strumenti per una lotta politica, dobbiamo dire che ormai siamo abituati alla disinformazione, siamo abituati alle ombre che si creano per combatterle, siamo abituati al falso che è diventato ormai comune denominatore della lotta politica; anzi, più le azioni sono basate sul falso e più sono efficaci, perchè si sostiene più agevolmente il falso della realtà. Chi ha pratica di affari giudiziari sa bene che una deposizione testimoniale falsa è perfetta, è inattaccabile; è la deposizione testimoniale vera che porta invece a delle incertezze, che presta il fianco a mille frecce. Guai a chi vuol dire la verità al magistrato, perchè la verità non è fotografata, è solo impressa nel ricordo. Di ciò abbiamo avuto mille esempi. E non è una barzelletta il caso di alcune persone che a Napoli fanno una determinata e redditizia professione: sul biglietto da visita recano scritto: signor tal dei tali, testimone oculare. È questa la loro professione: il testimone oculare dice la sua verità, la verità che è impressa nella sua mente, nel suo intelletto e nessuno la può attaccare.

**M A C C A R R O N E A N T O N I N O .**  
Speriamo che la Confindustria oggi non sia un testimone oculare!

**N E N C I O N I .** Speriamo, noi abbiamo interesse che non lo sia.

Tutto quello che si dice, lasciatemelo dire con tutta sincerità, onorevoli colleghi, è assolutamente falso: noi abbiamo combattuto perchè i lavoratori conquistassero quegli obiettivi (ed anzi la CISNAL ha adottato una strategia di avanguardia in questo senso), abbiamo combattuto perchè si mantenessero i livelli che i lavoratori in genere avevano ottenuto; e combattiamo oggi, come abbiamo sempre combattuto, per le serie riforme di struttura. Se ci siamo opposti ad una riforma di struttura — e il tempo ci ha dato ragione — è stato alla cosiddetta nazio-

nalizzazione delle imprese elettriche perchè si creava un ente acefalo, nullatenente (che oggi ha chiesto a gran voce, come era naturale, il fondo di dotazione) in una situazione in cui le imprese elettriche non erano certo private; infatti il 47 per cento, se ben ricordo, erano pubbliche, municipalizzate e per un altro 53 per cento potevano essere considerate private ma, poichè era una concessione, lo Stato, avendo già in mano il 50 per cento circa delle imprese elettriche, poteva benissimo attendere la fine delle concessioni senza gravare il suo bilancio. L'onorevole La Malfa quale oracolo sentenziò: ma lo Stato non spenderà un soldo. Ebbene, a distanza di tempo vediamo che lo Stato ha dovuto venire incontro a questo ente che si è creato acefalo e nullatenente, senza un fondo di dotazione. E qui al Senato la dimostrazione ce l'ha data l'avvocato Di Cagno quando è venuto in Commissione finanze e tesoro e ha detto che in questa situazione non poteva andare avanti più nemmeno per un giorno: egli inoltre ha mostrato una situazione molto più grave di quella che potevamo immaginare noi, che pur siamo stati fieri oppositori della nazionalizzazione.

Il 1971 ha dato la prova che avevamo ragione. Noi però non vogliamo avere ragione, ma vogliamo soltanto difendere la verità. Respingiamo qualsiasi lotta che ci si attribuisce per il moderatismo; respingiamo qualsiasi etichetta, che ci si attribuisce, di voler arrivare all'attenuazione delle istanze del mondo del lavoro; respingiamo in modo sdegnoso l'etichetta, che ci si vuole attribuire, di agire per evitare le riforme.

Ai Governi che si sono succeduti, a questo Governo che si è presentato e si presenta come « il Governo delle riforme » e ad alcune associazioni sindacali il rimprovero che possiamo muovere è, ad esempio per quanto concerne la casa, quello di non voler veramente una riforma di struttura che possa dare in proprietà ai lavoratori la casa stessa. Siamo contrari alle ipotesi avanzate da alcune associazioni sindacali che considerano ancora il lavoratore come servo della gleba che perde la casa quando perde il lavoro: si tratta di una ipotesi che non condividiamo minimamente e che respingiamo, anche se si

afferma che si tratta di una delle vie seguite dallo Stato guida del Partito comunista. Siamo favorevoli ad una effettiva riforma di struttura, cioè al concetto della casa per tutti, secondo un'idea che non è certo nuova. È la concezione mazziniana che si anteponeva alla bestemmia proudhoniana della proprietà furto!

Il Ministro del bilancio ha rilasciato in questi ultimi mesi numerose interviste, a cominciare da quelle sulla « Stampa » di Torino, in cui ha continuamente ripetuto che c'è una grande liquidità, che gli istituti di credito sono pronti a concedere tutti i fidi, ma che « i cavalli non bevono ». Ritorna questa figurazione del cavallo che non beve, che non vuole bere, ma questo che cosa significa? Pensate che l'operatore economico non voglia fare, di sua scelta, degli investimenti? L'operatore economico è una bestia politica che si adatta a qualsiasi regime, a qualsiasi situazione.

Non condivido quanto affermava prima il senatore Bosso quando scagliava frecce a destra e a sinistra, all'economia marxista, o quando rievocava i fantasmi di Adamo Smith o quando guardava con terrore alla rivoluzione keynesiana. L'operatore economico agisce invece attraverso calcoli di redditività degli investimenti e si adatta, come ho detto, a qualsiasi regime.

Quello che manca qui (tralasciando il fatto che si voglia seguire una concezione marxista dell'economia, o aprire le porte ancora alla rivoluzione keynesiana senza che ce ne siano i presupposti, o che si voglia ritornare all'economia classica di Smith: la situazione infatti è diversa) è una qualsiasi volontà politica.

Se dovessi giudicare come osservatore estraneo della volontà che scaturisce dalla formula di centro-sinistra e qualificarla, mi troverei veramente imbarazzato (sarà per la mia pochezza) e il giudizio sarebbe certamente negativo. Se la realtà fosse diversa potrei dire che mi sono sbagliato, ma quale volontà scaturisce dal Governo attuale e da quest'atto fondamentale dell'azione politica che è rappresentato dal bilancio dello Stato?

Certo il bilancio dello Stato è un atto dovuto, è un documento che purtroppo non permette alcuna politica perchè è rigido nel-

la sua espressione, nel suo contenuto, nel livello di spesa, nella dilatazione torrentizia, secondo la vecchia terminologia del Governatore della Banca d'Italia, della spesa pubblica. Ma avessimo almeno visto realizzarsi, attraverso la dilatazione di questa spesa pubblica che agisce da moltiplicatore delle attività economiche (ed ecco ritornare Keynes dalle ombre del passato), queste riforme di struttura; avessimo visto almeno in atto la riforma sanitaria secondo dei canoni sani, avessimo visto la riforma dei trasporti come contributo effettivo al mondo del lavoro per ridurre le ore che i lavoratori debbono trascorrere sui mezzi di trasporto a causa della dislocazione delle case rispetto ai luoghi di lavoro; avessero gli industriali pubblici e privati pensato nel concepire questi grandi circuiti alle case dei lavoratori!

Ultimamente ho visitato in Sardegna un grosso impianto industriale, con 8.000 dipendenti, che va dalla raffineria alle fibre, dalle fibre, con una verticalizzazione discendente, a tutti i prodotti che scaturiscono dal petrolio. Ebbene intorno a questo stabilimento non c'è una casa. Eppure questi industriali hanno avuto tra prestiti di vario genere 200 miliardi. Così hanno realizzato questi grossi circuiti, hanno coperto 600.000 ettari di terreno di capannoni e di macchinari splendidi ed ora, al centro di questo avveniristico stabilimento, stanno costruendo un dormitorio dove gli operai rimarranno servi della macchina. Questa è una cosa veramente negativa sotto ogni punto di vista; bastava una piccola percentuale di quei 200 miliardi avuti a fondo perduto e a prestito agevolato per costruire vicino a Porto Torres una serie di abitazioni per gli 8.000 dipendenti che si trovano invece impotenti di fronte all'industriale che si permette di aprire all'interno dello stabilimento un dormitorio.

Vedete, quando le possibilità economiche non ci sono allora bisogna crearle attraverso una concezione sana del luogo di lavoro e di tutto il circuito di provvidenze che creano nel lavoratore un nuova coscienza. Ci si lamenta a volte dell'assenteismo dei lavoratori che rappresenta — sono d'ac-

cordo — un fatto negativo e soprattutto un fatto di educazione. È forse una conseguenza negativa dello statuto dei lavoratori che giustamente ha disciplinato in modo diverso il controllo sanitario da come lo era prima; sono questi i fatti positivi che presentano, però, dei lati negativi. Può avvenire, ad esempio, che una persona, immaginando di avere un leggero mal di testa, si assenti dal lavoro, senza alcun controllo; ebbene, fatto positivo questo da una parte, ma negativo dall'altra; fatto sociale da una parte, ma asociale dall'altra. Ma, diciamolo pure, questo assenteismo dipende dall'incuria dei datori di lavoro di fronte all'esigenza di risolvere il problema delle abitazioni attorno ai grossi circuiti industriali e quello del tempo libero.

Riferendomi alla Sardegna, che ha bisogno di un rinnovamento totale, oggi si immagina un altro circuito nella media valle del Tirso, a Ottana, e si parla di otto-diecimila dipendenti. Ebbene, sorgano pure questi stabilimenti che risolveranno alla base il problema della Sardegna, cancelleranno certamente il banditismo allorchè il progresso tecnico verrà a portare un nuovo clima all'interno di questa isola per tanti anni dimenticata; ma non si ripeta l'errore di Porto Torres o di Cagliari; si pensi bensì — e questa è la vera riforma di struttura — al problema della casa del lavoratore vicina allo stabilimento, con dei giardini, con la possibilità per i figli dei lavoratori di avere aria pura ed un ambiente sano in cui svolgere le attività normali del tempo libero.

Ecco le vere riforme di struttura; ecco le ragioni per cui il progresso i circuiti industriali debbono portare l'Italia ad un livello tecnologico molto elevato; siamo, infatti, ben distanti da quel livello che da noi è auspicato. Vicino allo stabilimento ci sia, però, la possibilità di avere un'abitazione; vicino allo stabilimento ci sia l'assistenza; ci sia vicino allo stabilimento un clima in cui svolgere tutte le attività del tempo libero!

Oggi il bilancio dello Stato e l'industria si trovano di fronte a questi grossi problemi e ad altri problemi come quello, per così dire, del cavallo che non beve. Ed il

cavallo non beve perchè c'è incertezza e non perchè non ci sia la possibilità di bere. I nuovi circuiti industriali ad iniziativa privata — non parlo di quelli di iniziativa pubblica che rappresentano un altro problema — in un clima di incertezza politica rappresenterebbero un errore perchè queste industrie verrebbero concepite con la certezza di non poter essere alimentate. Non basta, infatti, che le banche abbiano una grande liquidità, anzi questa grande liquidità rappresenta un fatto negativo. Le banche non dovrebbero avere liquidità: il rapporto tra depositi ed impieghi dovrebbe essere tale da essere costruttivo; oggi, invece, non siamo in simile situazione, ma in una situazione completamente diversa ed opposta a quella del 1962. Oggi i denari ci sono; sei mesi fa o otto mesi fa probabilmente questi denari non c'erano, ma vi era in atto una crisi di possibilità economiche ed allorchè sono intervenuti il decretone ed i provvedimenti presi in sede tecnica per alimentare la linfa vitale dell'esercizio del credito, questi non ebbero alcun effetto favorevole: sono intervenuti a cose fatte. Per un fatto assolutamente patologico, oggi, la liquidità bancaria è in grande aumento; ma, come ha detto il Ministro del bilancio, il cavallo non beve perchè le condizioni non ci sono per poterlo fare. E tali condizioni non ci sono perchè non ci possono essere, perchè manca un clima di serenità, di certezza del domani, dell'immediato domani; manca una volontà politica. Ci dica il Governo che vuol governare con la sua maggioranza quali sono le sue intenzioni. Il Governo deve essere presbite, deve poter vedere a distanza di anni, non deve essere miope, nè deve procedere con la testa nelle nuvole senza vedere i ciotoli che ingombrano il viottolo sul quale cammina.

Onorevole Sottosegretario, sarei ben lieto di sapere qual è la volontà politica del Governo e qual è la linea che si vuol seguire. Ho l'impressione — e non si tratta solo di una impressione — che la navicella governativa venga sbattuta dai marosi, che non sappia tenere la rotta, che sia senza bussola e senza sestante. Ma basterebbe saper guardare le stelle. Infatti, anche senza bussola e sen-

za sestante, sarebbe sufficiente un po' di intuito per rendersi conto, di giorno col sole e di notte con le stelle, della situazione onde procedere in una navigazione quanto meno stimata.

Il Ministro del bilancio fa delle affermazioni che noi possiamo anche condividere partendo però da un altro punto di vista. Il Ministro del bilancio ha detto: « Ai sindacati operai si può dire: siete tutti d'accordo che si devono sfruttare al massimo le macchine, che è indispensabile organizzare il lavoro, che ci vuole tempo per adeguare la fabbrica alla situazione del dopo autunno caldo? Per gli imprenditori il discorso potrebbe essere questo: inventate vie nuove, abbandonate l'illusione che si possa tornare indietro alla situazione precedente all'autunno caldo ». Che cosa significa questo? Voi ci accusate di corporativismo, ma le frasi che ho testè riportato, pronunciate con troppo ritardo dal Ministro del bilancio ai sindacati e agli imprenditori, significano chiamare costoro a quello che La Malfa chiamava il tavolo della programmazione, in una visione corporativa. È ormai diventato un cavallo di battaglia la menzogna che corporativismo significhi qualche cosa di particolare. Si dice: cancelliamo il corporativismo perchè attiene agli interessi particolari. Ma nel solco della storia, cioè dalle corporazioni fiorentine fino ai giorni nostri, il corporativismo è sempre stato qualche cosa che ha spaziato oltre i confini dell'interesse particolare; anzi corporativismo è sinonimo di visione generale degli interessi della comunità nazionale. Ed è per questo che noi insistiamo sulla necessità di mettere gli operai, gli imprenditori i sindacati di fronte alle loro responsabilità, facendoli sedere al tavolo della programmazione economica. E questo invito deve essere anche coercitivo, poichè noi concepiamo la programmazione in modo serio, come una cosa alla quale non si può sfuggire quando sia illuminata da una volontà politica che si pone degli obiettivi e che questi obiettivi vuole raggiungere. Non bisogna vivere giorno per giorno una vita agitata sollevando dei problemi, dei dilemmi politici ormai superati, nè bisogna fare al Governo delle

iniezioni di vita, attraverso episodi che sono ingranditi con il megafono della propaganda, ogni qualvolta questo Governo sta per cadere, benchè si tratti di una cosa impossibile poichè è talmente a terra che è inconcepibile che possa cadere. È veramente un Governo che ha sempre bisogno di iniezioni, perchè non esprime una sua volontà politica. Ci presenta oggi questo bilancio, 12.000 miliardi di entrata, 14.000 miliardi di spesa con una base di competenza che non è che un fantasma contabile. Quando poi arriveremo al consuntivo, ci renderemo conto che probabilmente non sono mutati i termini, che il *deficit*, se integriamo le spese del settore pubblico, cioè oltre che del bilancio dello Stato, dei comuni, delle province, delle regioni, delle aziende autonome, degli enti previdenziali, assistenziali, arriverà dai 10.000 ai 20.000 miliardi, ingigantito pertanto secondo quanto la pratica e l'esperienza degli anni passati ci dice. Ci troviamo di fronte ad un Governo che sarà sempre alle prese con gli stessi problemi, che dirà che il bilancio è rigido, che le possibilità di carattere fiscale sono limitate e che il reddito nazionale non è aumentato come si prevedeva, che non manca il contraccolpo alla stasi dell'autunno caldo e ancora che la produttività non ha avuto quegli aumenti che si presumevano; ci dirà sempre le stesse cose che da 9-10 anni sentiamo, senza che si sia rotta una volta per sempre questa staticità, che è la vera causa di questo disfacimento di ogni attività pubblicitica e che si ripete in questo documento calcolato dai tecnici del Ministero del bilancio e della Ragioneria generale dello Stato secondo schemi ormai superati, perchè la filosofia della programmazione, ormai frana, presupponeva qualcosa di diverso; calcolare cioè le direttive della spesa pubblica secondo alcuni concetti offerti da rilevazioni econometriche, secondo situazioni rilevate con canoni scientifici, con l'osservazione di fenomeni collettivamente tipici, e con alcune direttive di politica economica e schemi di economia politica che non sappiamo intravedere in questa azione cieca, stentata del Governo che non sa dire una parola definitiva e che soprattutto man-

ca di volontà politica. Qualunque essa sia, da qualunque colore tragga ispirazione, sarebbe sempre meglio di questa incertezza desolante che mina la base delle strutture economiche nazionali. Grazie. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

M A C C A R R O N E A N T O N I N O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, partirò anch'io dalla constatazione che la discussione sul bilancio va avanti in un preoccupante disinteresse che forse quest'anno ha raggiunto il culmine. I Ministri sono assenti e non so che cosa replicheranno; probabilmente hanno già preparato la replica, a prescindere dalla discussione. Siamo lieti della presenza attenta e diligente di due valorosi sottosegretari, il collega Lo Giudice e il collega Schietroma. Anche i relatori, ad eccezione del collega Formica che ha un compito importante, ma purtroppo limitato per quello che riguarda il bilancio di quest'anno, essendo egli relatore per l'entrata, non sono presenti. La discussione quindi non c'è, non ci può essere, non può che assumere il carattere di un monologo e non di dialogo, di un confronto necessario e tendenzialmente costruttivo.

Il problema è che questo bilancio noi lo discutiamo fuori tempo: questo è il primo rilievo. Vi è una sfasatura tra il momento in cui discutiamo e il momento in cui è stato elaborato il bilancio, il 31 luglio. Vi è anche una sfasatura persino nei riguardi della stessa relazione previsionale e programmatica che è stata presentata il 30 settembre. È intervenuto tra l'elaborazione del bilancio e il momento di questo dibattito un fatto di un certo rilievo, l'approvazione del decreto anticongiunturale in dicembre che, secondo me, avrebbe dovuto avere effetti diretti sul bilancio di previsione per quello che riguarda l'aumento delle entrate, lo spostamento di destinazione delle risorse; e sarebbe stato opportuno segnalare gli effetti o le previsioni degli effetti in una nota di variazione o in una nota aggiuntiva illustrativa per

rendere un po' più chiara la lettura stessa del bilancio.

I riferimenti più ravvicinati che abbiamo, per quanto riguarda il Governo, sono i due ampi discorsi pronunciati alla Camera dei deputati dal Ministro del bilancio e dal Ministro del tesoro, le brevi note conclusive esposte alla Camera dal Ministro delle finanze e, per quest'ultimo, forse i più ampi riferimenti della stampa ai suoi giudizi, ai suoi discorsi extra-parlamentari con i quali, specie in quest'ultimo periodo, ha fatto conoscere il suo pessimismo sull'andamento dell'economia.

Si tratta — lo avvertiamo tutti — di un bilancio provvisorio. E al carattere di provvisorietà di questo bilancio ha fatto riferimento anche il relatore di maggioranza per l'entrata alla Camera dei deputati perchè a suo giudizio — mi sembra di cogliere questo concetto che sta alla base, che è una premessa di tutta la sua esposizione — sono prevedibili operazioni tributarie destinate a cambiare in modo molto incisivo le entrate di questo bilancio, e ciò a prescindere dalla riforma tributaria che evidentemente non potrà comunque apportare modificazioni influenti direttamente sull'esercizio in corso.

Non ho ben compreso il significato e la portata di questo giudizio, anche perchè non ha contribuito a chiarirlo nella replica il Ministro delle finanze e non si trova alcuna traccia nelle relazioni presentate al Senato; mi auguro che su questo punto nelle repliche l'onorevole Ministro delle finanze ci dirà qualche cosa.

La brevità del tempo e l'insolita procedura imposta dalla nota situazione politica e parlamentare degli ultimi mesi non hanno consentito a tutti noi di seguire in modo approfondito l'insieme del bilancio, delle tabelle annesse, degli allegati e di soffermarci anche sugli enti e sulle aziende la cui attività ha riflessi rilevanti sul bilancio stesso.

I relatori hanno compiuto un lavoro che mi permetto di giudicare apprezzabile e per alcune parti di notevole interesse, anche se devo rilevare che questo lavoro non è stato troppo coordinato nè per materia, nè per giudizi, nè per valutazioni. Di ciò credo che

non si possa fare carico alla Commissione nè ai relatori ma, anche per questo, alla situazione particolare in cui siamo stati costretti a lavorare.

Credo però che debba dirsi come, nel metodo dell'esame del bilancio e anche di questa discussione, vi sia da superare una certa impostazione vecchia e inadeguata.

Il primo obiettivo da raggiungere — e del resto questo era l'obiettivo che si proponeva la riforma della legge sulla formazione del bilancio — è l'esame unitario del bilancio nella parte entrate e nella parte spese: un esame che ci consenta non soltanto l'esame degli effetti a breve e a lungo termine della azione pubblica sul sistema economico e quindi dell'impostazione dell'azione finanziaria dello Stato, ma anche di tutto il complesso delle azioni amministrative e delle decisioni politiche attraverso cui si sviluppano le iniziative di entrata e di spesa di tutta l'amministrazione pubblica considerata in senso lato.

Questo quadro di insieme è indispensabile per esprimere una valutazione corretta, è indispensabile e necessario se ci riferiamo alla programmazione ed è tanto più necessario in questo momento in cui l'attuazione dell'ordinamento regionale dovrebbe realizzare un decentramento della spesa pubblica che valuto all'incirca del 50 per cento delle somme finora erogate al centro.

La critica più puntuale che facciamo a questo bilancio e alle sue cifre riguarda la sua attendibilità in rapporto alla corrispondenza temporale nella realizzazione delle decisioni di spesa. Quanti dei 13.600 miliardi saranno effettivamente spesi nel 1971? Purtroppo sappiamo già in partenza, o possiamo prevedere, quale è la risposta: il 25 per cento di questa cifra andrà ad accrescere il monte residui che passeranno dai 6.927 del 1969 agli 8.000 miliardi del 1970, ai 10.000 miliardi del 1971. Già in precedenza, alcuni anni fa, abbiamo chiesto un'impostazione diversa; abbiamo chiesto un'informazione preventiva sulle effettive previsioni di cassa e quindi sulle reali dimensioni del bilancio. Avevamo allora di fronte il bilancio di cassa compilato a fini interni dalla ragioneria generale, comprendente le effettive previsioni

di spesa in conto competenze e residui per quell'anno. Quelle previsioni erano naturalmente e sostanzialmente difformi dalle cifre del bilancio di competenza che stavamo allora esaminando. Però tali differenze non rappresentavano affatto, come è stato detto, artifici contabili, ma reali valutazioni sulle effettive possibilità di gestione di bilancio e, al limite, direttive precise alle ragionerie centrali dei vari ministeri, direttive sottratte quindi al controllo del Parlamento che era già chiamato a discutere di ben altro, in base al preventivo di competenza, che della concreta politica di bilancio.

Ora, il Ministro del tesoro ha fatto sua la esigenza della formulazione di una previsione di cassa che tenga conto dei tempi effettivi di attuazione delle entrate e soprattutto delle spese, in modo da valutare tempestivamente le interrelazioni tra flusso di bilancio ed economia del Paese. È la stessa cosa che chiediamo noi, che abbiamo chiesto ripetutamente e che in questo momento ribadiamo.

Certamente per fare questo occorre modificare la legge per la formazione del bilancio, modificarla anche in relazione agli impegni comunitari. Queste modifiche comportano però tempi lunghi e non si può prevedere che abbiano effetto sul bilancio del 1972, che deve essere approntato tra tre mesi e quindi, se non modifichiamo questo indirizzo per il 1972, ci troveremo nella stessa condizione. Occorre perciò soprattutto senza ulteriori rinvii mettere in condizioni il Parlamento di esercitare le sue funzioni, portando a conoscenza delle Camere il bilancio di cassa compilato ad uso interno all'inizio dell'anno finanziario; portare a conoscenza del Parlamento le previsioni frazionate per periodi quadrimestrali, e le decisioni di spesa realizzate in rapporto a dette previsioni.

Sarebbe importante, almeno in questa fase, come abbiamo più volte richiesto, che le Commissioni parlamentari competenti potessero conoscere l'andamento di spesa in relazione alle previsioni di cassa a scadenza determinata, con una possibilità di intervenire tempestivamente ed eventualmente di far investire l'Assemblea stessa. Soltanto in questo modo il Parlamento potrà rendersi conto effettivamente della misura in cui

agiscono i cosiddetti tempi tecnici nella formazione dei residui e della reale incidenza invece della volontà politica sulla gestione del bilancio. Ricordo anche che in sede di esame del libro bianco sui residui abbiamo chiesto una valutazione più generale delle cause dei residui negli enti e nelle aziende in cui non agiscono i cosiddetti tempi tecnici, perchè le aziende non sono sottoposte alla legge generale di contabilità e al sistema generale dei controlli, ma hanno un ordinamento particolare.

Queste leggi certamente bisogna decidersi a modificarle perchè non basta dire e ripetere che sono sorpassate, che impongono una inutile macchinosità al funzionamento dell'amministrazione, che sono perfino di scarsa efficacia proprio perchè impostate sul controllo formale e cartaceo, che non possono consentire di esprimere un giudizio sui risultati dell'amministrazione in relazione ai fini. Non basta dire questo: bisogna decidersi a cambiare la legge di contabilità, a modificare in questa parte fondamentale la gestione finanziaria dello Stato.

Altro problema è rappresentato dalle maggiori entrate e dalle variazioni di bilancio. Eventuali maggiori entrate e minori spese, che si realizzano tutti gli anni per cifre di centinaia di miliardi, non possono continuare ad essere utilizzate, così come lo sono state fino ad ora, al di fuori di ogni controllo tempestivo nel corso dell'esercizio da parte del Parlamento. Le variazioni e gli utilizzi devono essere fatti tempestivamente in relazione a precisi oggetti e non, come avviene, alla fine dell'anno o addirittura ad esercizio chiuso per destinazioni che sono inaccettabili, spesso inammissibili, come liquidazioni di passività accumulate per anni senza un preciso stanziamento di bilancio e soprattutto per inflazionare la spesa corrente.

Vorrei dire però a questo punto che la esigenza di modificare la legge di bilancio e di passare da un bilancio di competenza ad un bilancio di cassa per rendere più flessibile la politica di bilancio in relazione alla congiuntura, non è da me condivisa, almeno nei termini in cui è stata posta (se non ho mai compreso l'opinione del Ministro del te-

soro). In effetti il governo del bilancio è già regolato non dalle decisioni rigide del Parlamento e dalla legge di bilancio, che non è più ormai una legge formale ma una legge mista; il governo del bilancio è attualmente regolato esclusivamente o prevalentemente dalla manovra di cassa. È sul bilancio di cassa che il Ministro del tesoro regola i flussi di spesa; è attraverso le ragionerie centrali, che obbediscono alle direttive della Ragioneria generale dello Stato, che si controlla non soltanto la legittimità formale dei documenti contabili, ma i flussi di spesa delle varie branche dell'amministrazione; è attraverso la Tesoreria nei suoi rapporti con la Banca d'Italia e con la Cassa depositi e prestiti che si regola la reale disponibilità finanziaria, certo tenendo conto del flusso delle entrate, ma non soltanto di questo; è infine attraverso il Comitato per il credito e gli istituti specializzati collegati al Tesoro che si realizza la tempestiva provvista di mezzi finanziari per le spese d'investimento del settore pubblico.

Non si tratta quindi di acrescere la flessibilità e la discrezionalità nella gestione del bilancio, si tratta di modificare, di allargare, di rendere politicamente più qualificato l'intervento nelle scelte da parte del Parlamento che è veramente l'unico escluso da questo processo, pienamente esautorato, tagliato fuori da ogni reale ed effettivo controllo sulla politica del bilancio e più in generale sulla politica finanziaria e creditizia.

Si è fatta anche l'ipotesi della elaborazione di un bilancio addizionale e di una cosiddetta riserva di progetti, idea che non è nuova: ogni tanto nel firmamento italiano ritornano queste comete a periodi quasi prestabiliti e comunque prevedibili.

Si è parlato di questa riserva di progetti da eseguire mediante delega all'Esecutivo con il diritto dell'Esecutivo di decidere circa il momento di realizzarli. Secondo me questa è una proposta elusiva del problema reale che è un problema istituzionale, è un problema di corretti rapporti con il Parlamento, di volontà politica per modificare i meccanismi inceppati, per decidere con il Parlamento, anche con uno snellimento delle pro-

cedure parlamentari, le cose da fare, la politica da attuare.

A proposito della riserva di progetti, però, essa già esiste: vi sono progetti già pronti e definiti che attendono solo il finanziamento e l'esperimento degli appalti per l'esecuzione. Non è possibile una stima esatta, ma si può affermare che, allo stato attuale, vi sono progetti per gli enti locali per oltre mille miliardi, che attendono la decisione di finanziamento. Sono progetti che l'Esecutivo, attraverso i suoi strumenti, la sua discrezionalità, tiene fermi, operando una contrazione della spesa pubblica di investimento in settori qualificanti: si tratta infatti di opere che corrispondono a bisogni reali — case, fognature, acquedotti, scuole, opere di urbanizzazione, servizi indispensabili per la vita delle comunità, opere di civiltà insomma —; si tratta di progetti che non hanno nulla di frammentario e di episodico, ma servono al miglioramento, al rafforzamento di quelle strutture sociali e civili tanto deteriorate e precarie nel nostro Paese; si tratta di opere che qualificano la spesa pubblica, che, se realizzate, hanno influenza diretta sulla vita dei cittadini, sulla occupazione e indirettamente sui settori produttivi.

Questo riferimento mi offre l'occasione di accennare alla finanza locale. Vi è il problema tributario, ma su di esso non mi soffermerò perchè ne parleremo diffusamente in sede di esame del disegno di legge di delega al Governo per la riforma tributaria che è stato trasmesso dall'altro ramo del Parlamento al Senato.

C'è inoltre il problema dell'indebitamento, che è urgente, non più rinviabile, non soltanto per le dimensioni dell'indebitamento — 8.000 miliardi — e per la sua crescente progressività, ma anche per i riflessi diretti sulla situazione deficitaria dei bilanci, dell'onere che gli ammortamenti, gli interessi e, stante il sistema attuale, anche le anticipazioni di cassa comportano per i bilanci degli enti locali.

A questo proposito si era cercato di provvedere con un mezzo che allora giudicammo insufficiente e che, pur nei suoi limiti, avrebbe potuto apportare un qualche miglioramento. Con la legge del dicembre 1969 era

stata rimessa in vita la sezione speciale di credito comunale e provinciale presso la Cassa depositi e prestiti: questa sezione non funziona; ad un anno e sei mesi ancora il Governo non si è deciso ad attuare quella legge, privando gli enti locali di uno strumento fondamentale per il loro finanziamento di bilancio e per il loro finanziamento di investimento.

L'idea del consolidamento del debito in un'unica operazione a lungo termine, anche questa prospettata dall'onorevole Ministro del tesoro, è una nostra vecchia idea: l'abbiamo addirittura definita in una proposta di legge precisa, ma il Governo si è sempre rifiutato di prenderla in considerazione e di consentirne l'esame.

Ora sia il Governatore della Banca d'Italia, sia il Ministro del tesoro ritengono utile e indispensabile attuare questo consolidamento. Ma quando si comincerà? Quando arriverà questo provvedimento e soprattutto si ritiene che esso debba essere subordinato al cosiddetto risanamento degli enti locali, ad un risanamento concepito come contrazione della spesa locale, come da più parti si ventila e si sottintende e come — bisogna dirlo esplicitamente, onorevoli colleghi — si vuol fare con la riforma tributaria? Oppure si attenderà la definizione delle funzioni dei comuni e delle province, questione veramente urgente, non differibile, non eludibile, e da affrontare con una riforma della legge comunale e provinciale? Questa riforma è tanto più indispensabile ed urgente nel momento in cui il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni richiede, perchè sia attuato, da parte di queste la valorizzazione di tutto il sistema delle autonomie e una razionalizzazione adeguata del complesso dei pubblici poteri, richiede da parte di queste il trasferimento mediante delega agli enti locali delle funzioni amministrative regionali.

Se è vero, come il Ministro ha affermato, che molte opere possono essere fatte meglio e sono più producenti quando sono affidate agli organi locali rappresentativi — e noi siamo d'accordo, e non da ora, con questa impostazione — bisogna capovolgere non solo sul piano istituzionale ma anche sul pia-



no politico e della politica finanziaria tutta l'impostazione fin qui seguita, fare con coraggio e con fiducia nella democrazia una politica veramente nuova.

Vi è una grande occasione per avviare con decisione questa politica ed è quella fornita dall'attuazione dell'ordinamento regionale. Questo però non si deve intendere come un decentramento limitato di compiti e di funzioni seguendo una interpretazione restrittiva dell'articolo 117 della Costituzione, ma deve intendersi come un ampio processo di riordinamento e di riforma della pubblica amministrazione, dello Stato, dei ministeri, degli enti strumentali. Si deve procedere alla riorganizzazione di tutta l'amministrazione e non ricorrere, come invece ancora si fa e si ritiene di fare, ad idee di importazione come le cosiddette agenzie mentre si può più correttamente agire — e si deve secondo me — con una impostazione costituzionalmente più coerente, con una interpretazione evolutiva dell'articolo 117, usando ampiamente del potere di delega amministrativa previsto dall'articolo 118, usando di tutti i poteri ed i mezzi che la Costituzione indica per la riforma dell'amministrazione, compreso il potere di attribuire alle regioni l'emanazione delle norme di attuazione delle leggi statali, alleggerendo anche in quel modo il troppo oneroso compito del potere legislativo e le complesse procedure per la formulazione dei regolamenti da parte dell'amministrazione centrale.

Quindi, carattere unitario dell'insieme della finanza pubblica, necessità di ricondurre nell'ambito di questa discussione il quadro complessivo delle attività finanziarie della pubblica amministrazione a livello locale, a livello regionale, a livello centrale, a livello degli enti e delle aziende. Occorre ricondurre prima di tutto — e questo è un provvedimento che spetta a noi — nell'ambito dello Stato i risultati delle gestioni delle aziende autonome. Noi lo abbiamo sempre sostenuto; a suo tempo ci siamo opposti alla scelta fatta dal Governo e seguita in verità con un appoggio poco convinto della maggioranza almeno in questo ramo del Parlamento, quando si è proposto di finanziare il

deficit delle aziende a carico del bilancio delle aziende stesse.

Il Ministro del tesoro è ritornato su questo punto, ha detto che bisogna tornare al vecchio sistema: è un *ibis et redibis* che non si capisce bene a quale logica corrisponde.

Ma, onorevoli colleghi, in quale situazione economica si collocano questo bilancio ed il dibattito odierno? Abbiamo i dati della relazione generale sulla situazione economica del Paese. Su questi dati sono stati espressi giudizi contrastanti ed anche in questa Aula ne abbiamo sentita l'eco. Ma il primo punto su cui voglio soffermarmi è la validità, per usare un termine dell'onorevole Forlani, « scientifica » di questi dati. Noi riguardiamo dunque la situazione sulla base di dati nei confronti dei quali lo stesso presentatore della relazione — il Governo — getta quest'anno un'ombra di dubbio. Infatti la relazione sulla situazione economica del Paese è preceduta da un preambolo in cui si mette in dubbio l'attendibilità delle stime e si dice che occorrono complesse rilevazioni per giungere ad una valutazione affidante dei conti economici nazionali. Ciò, in altre parole, significa che l'ISTAT non è in grado di rilevare nel corso di un anno e di completare e valutare adeguatamente in tre mesi i dati raccolti.

Le correzioni più significative riguardano le risultanze del valore aggiunto dell'industria che erano state sottostimate nel 1969, presentando una situazione peggiore di quella reale e permettendo — consentitemi di dirlo, onorevoli colleghi — di rafforzare quel giudizio sugli effetti negativi dell'autunno caldo che ha galoppato per tutto il Paese durante il corso del 1970 e che ci ritroviamo nello sfondo delle valutazioni e delle analisi anche in questo momento. Ci si dice anche che nel 1964-65 vi sono state delle sottostime. Ora, non voglio essere malizioso, però mi sembra non casuale che in due momenti di stretta economica e politica, quando cioè certe forze ben determinate avevano ed hanno interesse a presentare la situazione in chiave pessimistica, questo sia stato possibile anche con l'appoggio di elaborazioni ufficiali. Il rimedio che si propone, ad esempio, con la proposta di ritardare di un mese

la presentazione al Parlamento della relazione non convince, intanto perchè se vi fosse solo questa esigenza nulla vieterebbe di aggiustare successivamente e tempestivamente — non a distanza di un anno — le stime.

Il problema reale che più volte abbiamo posto è quello di una riforma dell'ISTAT, di un accesso del Parlamento all'informazione statistica, di un controllo democratico sulla ricerca e sulla elaborazione statistica.

## Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

(Segue MACCARRONE ANTONINO). Questo vale per l'ISTAT, ma vale anche per l'ISCO. Il Governo si era impegnato già in Senato e più recentemente alla Camera dei deputati, accettando gli ordini del giorno degli onorevoli Ingrao e Zanibelli, a rivedere l'organizzazione dell'ISTAT ed a promuovere le riforme necessarie per renderlo più funzionale, per ampliarne la sfera di attività. È questa la strada giusta ed è questa la strada che ha indicato il Parlamento e per loro conto i lavoratori, con una lunga, dura agitazione fatta nell'aprile del 1969. È una posizione che condividiamo e sulla quale chiediamo che ancora una volta il Governo assuma un impegno.

Occorre, infatti, che l'organo che deve decidere quali statistiche fare, quali indicatori scegliere, come elaborare i dati, sia aperto ai sindacati, sia sottoposto al controllo democratico del Parlamento; bisogna soprattutto che il vertice dell'Istituto e la sua gestione concreta non siano affidati alla dittatura di una sola persona che decide nel bene e nel male di un complesso di strumenti assai ampio e in un settore estremamente delicato della informazione statistica ed economica del Paese.

LO GIUDICE, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. È un po' esagerato parlare di dittatura.

MACCARRONE ANTONINO. Non è esagerato; è una sottolineatura fatta con forza, però la realtà è questa. Questa realtà può servire a qualcuno, può essere una scelta; ma bisogna dirlo! Vogliamo che il

monopolio dell'informazione non l'abbiano in pochi e soprattutto non l'abbia solo una parte del Governo e i centri confindustriali. Questa è la realtà di oggi; quando per esempio nel settore dell'edilizia si prendono certi indici e se ne scartano altri per descrivere una certa situazione dell'edilizia, come è avvenuto anche per la relazione previsionale di quest'anno, evidentemente non si tratta di una rilevazione obiettiva e non si può presentarla al Parlamento italiano e all'opinione pubblica come un dato ufficiale e scientificamente corretto. A questo proposito abbiamo il preciso dovere di indicare come stanno le cose e il Governo naturalmente ha il diritto di smentirci, non però dicendo che sono cose esagerate, bensì portandoci una documentazione precisa.

Comunque, a prescindere da queste considerazioni, credo che si possa fare riferimento ai dati del 1970 contenuti nella relazione senza concedere nulla né a facili ottimismo né ad interessati pessimismi di cui il testimone oculare collega Nencioni ci ha dato una documentazione proprio in quest'Aula esemplificando le sue tesi filosofiche sulla verità. Credo, infatti, che si possa affermare che il 1970 sia un anno non catastrofico, un anno in cui risultati sono sostanzialmente inferiori a quelli previsti inizialmente, a quelli ipotizzati nella relazione previsionale e programmatica del settembre, ma i cui dati sono però sostanzialmente corrispondenti all'andamento medio degli ultimi cinque anni. Avevamo previsto un aumento del reddito nazionale intorno al 6,5-7 per cento ed è risultato del 5,1 per cento rispetto al 5,9 del 1969; avevamo previsto che i consumi sarebbero aumentati dell'8-9 per cento e sono au-

mentati dell'8 per cento; avevamo previsto che gli investimenti sarebbero aumentati del 10 per cento e sono aumentati dell'8,5 per cento, però con un assorbimento del 22,9 per cento delle risorse disponibili ad uso interno, in valori correnti, rispetto al 21,9 delle risorse disponibili ad uso interno nel 1969.

Quindi risultati che non si discostano molto dalle previsioni e che corrispondono sostanzialmente alle medie del quinquennio trascorso. Vero è che l'andamento nell'anno non è costante; vero è che si ha un rallentamento produttivo nella seconda metà del 1970, con tendenza all'accentuazione nell'ultimo periodo e assenza di sintomi di ripresa nei primi mesi dell'anno in corso: insoddisfacente perciò è l'evoluzione, la dinamica della attività produttiva e dei suoi riflessi, non soltanto sul reddito, ma anche sulla occupazione. L'occupazione nel 1970 è aumentata del 2 per cento, è continuata la diminuzione delle forze di lavoro impiegate nella agricoltura, è aumentata l'occupazione nel settore terziario in misura maggiore che nel settore industriale. Anche nel settore industriale l'occupazione è aumentata. Si è avuto un aumento che ha però assorbito soltanto in parte le nuove leve di lavoro. Ed è bene tener presente che il rapporto tra popolazione attiva e complesso della popolazione rimane ancora fortemente negativo. Esistono ancora ampie sacche di sottoccupazione e di disoccupazione specialmente giovanile e femminile. È bene anche tener presente che questi risultati conseguiti nel 1970 non sono tanto effetto di investimenti quanto di quella tanto deprecata e criticata azione sindacale. È bene soprattutto tener presente che questi risultati non sono stabili: infatti già nella seconda metà del 1970 si è avuta una riduzione del ritmo di incremento dell'occupazione con una netta diminuzione a dicembre e un andamento sfavorevole anche in gennaio e in febbraio. Vi è dunque una insoddisfacente evoluzione dell'attività produttiva. Devo dare atto al ministro Giolitti di aver affermato con tutta chiarezza che il tipo di evoluzione dell'attività produttiva e della produzione di reddito non possono in alcun modo porsi in relazione alla cosiddetta conflittualità operaia che nel 1970, onorevoli

colleghi, non è stata diversa dagli anni precedenti, se si esclude il 1969. L'incremento modesto della produzione industriale del 1970 e le tendenze alla stagnazione già manifeste nella seconda parte dell'anno, più accentuate nei primi mesi, sono da attribuirsi secondo me a ben altre cause, alcune delle quali chiaramente individuabili: scarso incremento degli investimenti e limite in assoluto del volume totale degli investimenti, crisi del settore edilizio e conseguenza su altri settori collegati agli investimenti nel settore edilizio, crisi perdurante del settore tessile, dell'abbigliamento, delle calzature e di altri settori.

L'unico dato positivo della situazione, lo aumento dell'occupazione, è la conseguenza diretta dell'azione operaia e sindacale che ha imposto una diminuzione dell'orario del lavoro settimanale da 44,6 a 43,6 ore settimanali e un ulteriore incremento dell'occupazione si potrebbe ottenere se, nel rispetto dei contratti stipulati, si toccasse, senza superarlo, il limite delle 40 ore settimanali. Certo, la riduzione degli orari di lavoro e la loro ripartizione nel corso della settimana hanno abbassato in più casi le possibilità di piena utilizzazione degli impianti, ma la causa prima di questo fatto non è da imputarsi ai sindacati e all'azione operaia, ma alla resistenza del padronato che non vuole prendere atto della nuova situazione, che si ostina nel tentativo di riassorbire le conquiste operaie sia in termini di salario, sia in termini di potere nella fabbrica, con metodi inaccettabili e soprattutto inattuabili, che va avanti ancora con il rifiuto di adottare i necessari provvedimenti di riorganizzazione del processo produttivo, di introdurre le innovazioni tecnologiche necessarie per accrescere la produttività dell'azienda, senza più puntare sullo sfruttamento della cosiddetta forza lavoro, di rinnovare profondamente i quadri stessi della direzione aziendale, puntando di più sulla capacità tecnica e imprenditoriale e meno sull'attitudine ad organizzare e dirigere le fabbriche come campi di lavoro forzato.

Anche lo stesso rendimento del lavoro umano non è più possibile e tollerabile che sia perseguito con una intensificazione dei

ritmi e con il calcolo spietato dei tempi. Si deve invece puntare al miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro per ottenere un maggior rendimento attraverso una diminuzione della fatica e del logoramento psichico e fisico del lavoratore; si deve puntare sulla diminuzione e sull'eliminazione delle nocività specifiche e generiche esistenti nell'ambiente di fabbrica per diminuire la morbosità troppo elevata, causa delle assenze, i rischi di infortunio e tutte le altre cause che incidono sullo stato di salute, determinando le assenze dal lavoro, con tutti gli oneri conseguenti, onorevoli colleghi, anche per le famiglie operaie.

I limiti dell'evoluzione dell'attività produttiva sono dunque principalmente riconducibili allo scarso sviluppo degli investimenti, mentre esistono invece tutte le condizioni per la ripresa produttiva, anzi per una forte espansione dell'attività produttiva; e non vale la preoccupazione di un eccesso di offerta del nostro sistema solo se si riguarda non in modo tradizionale e limitato al mercato internazionale e all'area europea in cui siamo impegnati, ma si adotta una coraggiosa politica del nostro commercio estero in direzione di altri mercati, specie del terzo mondo, e soprattutto se si vuol mirare ad un'espansione produttiva qualificata e orientata a soddisfare la domanda amplissima di beni e servizi che esiste all'interno del nostro Paese. Basti pensare alla sanità, alla casa, alla scuola, alla ricerca scientifica e tecnologica, ai trasporti collettivi, ad alcuni settori direttamente produttivi come l'agricoltura. Se si riguarda a questo si può convenire che esistono ampi margini di espansione qualificata della nostra attività produttiva.

Esistono poi i mezzi finanziari per il rilancio degli investimenti, sia per gli investimenti pubblici che per gli investimenti privati. La liquidità è elevata: lo abbiamo riconosciuto tutti; questo è un dato incontrovertibile.

Però bisogna affrontare e sciogliere alcuni nodi. Bisogna prima di tutto sciogliere un nodo politico con una scelta precisa.

La tesi della Confindustria è molto chiara, pubblica: non abbiamo bisogno di aspettare la riunione di oggi. La Confindustria dice:

la minaccia di una fase recessiva, la causa del ristagno produttivo è da ricercarsi nel comportamento delle organizzazioni dei lavoratori.

LO GIUDICE, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Ma questa non è la tesi del Governo.

MACCARRONE ANTONINO. Non è la tesi del Governo. Questa è la tesi della Confindustria.

La causa del ristagno produttivo, dice la Confindustria, è da ricercarsi inoltre nell'uso indiscriminato dello sciopero, nello spostamento dell'azione dalla contrattualistica sindacale alla indebita pressione sul Parlamento e sul Governo. Questa tesi, onorevole sottosegretario Lo Giudice — questo è il punto — non è la tesi del Governo, però è condivisa anche da alcune forze che compongono la maggioranza e non è estranea alla valutazione e ai giudizi di alcuni componenti dello stesso Governo. E l'onorevole Preti ce ne dà domenica, da Bologna a Bondeno, testimonianze precise procurandosi dei grossi titoli sulla cosiddetta stampa di informazione che poi è la stampa dei padroni.

Se si accetta questa tesi, se si incoraggia questa copertura di comodo, se si insiste nel dire che una certa « disaffezione » — ogni tanto inventiamo un termine nuovo — degli imprenditori, la riluttanza ad investire si spiegano con la conflittualità operaia, con il clima che esiste nelle aziende a causa delle agitazioni operaie e così via, si fa una scelta chiara, una scelta precisa; ma è una scelta dalla parte dei padroni. Si tradisce l'impegno che questo Governo — ed ella con la sua interruzione, onorevole Sottosegretario, lo ha confermato: gliene do atto — ha assunto, con le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, di voler difendere le conquiste operaie dell'autunno sindacale, si legittima l'allarmismo, il pessimismo che si diffondono sul terreno psicologico e politico proprio per impedire lo sviluppo del corso imboccato con le lotte sindacali di autunno.

Ma, onorevoli colleghi, non sono gli operai che non investono, non sono gli operai che impediscono la riorganizzazione della produzione, l'avanzamento tecnologico e tutte le altre misure che si richiedono per una espansione produttiva, per un rilancio dell'attività produttiva.

La responsabilità di questo è chiaramente degli imprenditori. Questa è la mia tesi e mi pare che sia di tutta evidenza.

Non sono dunque le azioni sindacali che danneggiano la produzione, ma è lo sciopero di chi non investe perchè i margini di convenienza immediata sono diminuiti: non lo nego. Ma in queste condizioni bisogna porsi in modo nuovo il problema dello sviluppo del sistema produttivo. Bisogna impegnarsi di più, forse rischiare di più nell'immediato per ottenere vantaggi futuri e per fare il bene del Paese. E questo è compito degli imprenditori. Infatti sono gli imprenditori che, con la resistenza, la riluttanza, la disaffezione, le manovre speculative, la campagna psicologica alimentata attraverso la loro stampa, esercitano pressioni, queste sì veramente illecite e inammissibili, sul Parlamento e sul Governo.

La posizione dei sindacati è altrettanto nota e altrettanto chiara. I sindacati denunciano resistenze di interesse e resistenze politiche come causa della stasi produttiva in vari settori e dello sciopero degli investimenti e chiedono una politica economica che metta a fuoco il problema dei prezzi e degli investimenti e determini un'inversione di rotta a carattere decisamente espansivo invertendo il segno della politica creditizia e finanziaria, della politica, fin qui seguita, di tesoreria e della spesa pubblica.

I sindacati vogliono discutere questa loro posizione con il Governo e con il Parlamento; vogliono sostenere queste richieste e superare gli ostacoli con l'appoggio dei lavoratori (e non organizzando manifestazioni sediziose come fanno gli agrari, i quali minacciano di prendere il fucile contro le leggi approvate dal Parlamento e contro la politica di riforma in questo settore che si va delineando nel Paese) e dell'opinione pubblica, con una vasta azione in tutto il Paese, un'azione che faccia crescere la partecipa-

zione e la democrazia. Questa è la posizione dei sindacati, questa è la sostanza della loro azione.

I sindacati con la loro azione tendono a vincere le resistenze che sono nel mondo imprenditoriale e tra le forze politiche collegate al mondo imprenditoriale e sensibili al richiamo della Confindustria; tendono a realizzare quel programma di riforme che lo stesso Governo dice di voler realizzare; tendono a dare forza e sostegno al nuovo corso politico, al nuovo indirizzo di politica economica che si dice di voler perseguire.

Quindi la scelta politica deve essere chiara da parte del Governo, nella consapevolezza che le resistenze si vincono, che la conflittualità si attenua se si dà soddisfazione ai lavoratori, se si difendono le loro conquiste, se si risolvono giustamente i problemi che i lavoratori, i loro sindacati pongono nell'interesse di tutto il Paese, se ai grandi temi che si dice siano comuni all'azione sindacale e all'azione di Governo (i temi della casa, della salute, del fisco, del Mezzogiorno) si dà lo svolgimento che la grande maggioranza del Paese reclama, se infine all'azione riformatrice si dà sul serio un contenuto reale e non mistificante, non gattopardesco, se si vuole realmente e rapidamente cambiare, incidere sulle rendite parassitarie, sugli sperperi, sugli sprechi, sulle greppie di sottogoverno.

Bisogna poi sciogliere altri nodi. Uno di questi è il nodo del credito: non si può parlare di stretta creditizia o di allentamento della stretta creditizia, di colpo di freno e di colpo di acceleratore senza chiedersi in concreto, con un'analisi disaggregata, che cosa questo significhi nell'economia reale del Paese e quali effetti specifici produca sui singoli settori, sui singoli comparti, nelle singole aree del Paese.

Vi abbiamo detto e ripetiamo qual è la nostra posizione: allargamento e selezione del credito. Certo, vi è riluttanza nella domanda di credito, vi è ancora di più riluttanza negli istituti finanziari a concedere il credito. Certamente però constatare questi fatti, non significa andare a fondo del problema. Intanto il costo del denaro è troppo alto; la diminuzione del tasso di sconto è

stata decisa con troppo ritardo e tarderà ancora ad avere effetto sul costo del denaro; gli istituti specializzati per il credito industriale agevolato e per il credito all'esportazione sono stati lasciati troppo a lungo senza i finanziamenti richiesti e hanno ottenuto finanziamenti assolutamente insufficienti; il sistema di garanzie che viene richiesto per il credito di esercizio e per gli investimenti è troppo oneroso e insopportabile per la piccola e per la media impresa.

Bisogna tener conto che un sistema industriale in tanto è vitale e solido ed è capace di affrontare le avversità che possono sopravvenire in certi momenti, in quanto è un sistema che non dipende da una o da poche imprese, in quanto cioè esso è formato da un tessuto sano di piccole e medie imprese diffuse e distribuite in modo equilibrato: questo tessuto e questo settore della piccola e media impresa rappresenta per il nostro Paese, per la nostra economia e per il nostro assetto sociale, un settore vitale. Il complesso di piccole e medie imprese assorbe il 69 per cento dell'occupazione e il 49 per cento degli investimenti; l'orientamento di una adeguata politica economica e creditizia in questa direzione può contribuire a rilanciare efficacemente gli investimenti e ad allargare sostanzialmente la base dell'occupazione, e quindi concorrere così a superare l'attuale fase di ristagno. Occorre perciò, secondo noi, definire un complesso di misure concrete in questa direzione e fronteggiare i problemi, non certo facili ma non eludibili che si pongono, in questa direzione.

Si è parlato da qualche parte di alleggerimento selezionato degli oneri sociali come misura per l'alleggerimento dei costi. L'assunzione temporanea a carico del bilancio dello Stato di alcuni oneri si è rivelata, a mio giudizio, una misura inefficace; e l'esperienza che abbiamo fatto mi pare convalidi questo giudizio. Occorre non seguire questa via, ma invece orientarsi a riformare nel complesso il sistema di finanziamento dei servizi sociali, e in particolare della sanità. Occorre cioè in questo campo, come in altri del resto, legare effettivamente e non a parole la soluzione dei problemi della congiuntura ad una politica di riforme, ad una strategia di ri-

forme concepita non come un insieme di fatti episodici, demagogici e privi perciò di contenuto reale, ma come una politica di effettivo mutamento dell'assetto attuale. È un errore pensare alla fiscalizzazione degli oneri sociali come misura necessaria e rifiutarsi di considerare in sede di riforma tributaria il problema del finanziamento attraverso il sistema fiscale del servizio sanitario. È una mistificazione parlare di riduzione degli oneri sociali in un momento in cui il Governo si è impegnato nella riforma sanitaria che per questo aspetto non può significare altro che finanziamento attraverso il sistema fiscale, con un carico che verrebbe ripartito in proporzione all'effettiva capacità contributiva e quindi con un alleggerimento permanente del peso attuale, eccessivamente gravoso, su tutta la fascia del ceto medio produttivo (artigianale e commerciale) ed anche sulla piccola e sulla media impresa.

E qui, per terminare, veniamo al nodo della programmazione e della cosiddetta azione programmatica con brevissime notazioni. Io non entro nel merito della discussione fatta alla Camera in sede di Commissione e delle conclusioni tratte dal Ministro in sede di replica. Desidero soltanto rilevare che l'impegno di presentare al Parlamento tra un mese, cioè entro la fine di maggio, lo schema di programma già definito secondo la metodologia e l'intelaiatura descritte dal Ministro alla Camera dei deputati non corrisponde agli impegni presi davanti alla Commissione finanze e tesoro del Senato, quando abbiamo discusso della legge delle procedure, quando abbiamo esaminato il disegno di legge di modifica di alcune disposizioni della legge n. 48; quella discussione si è conclusa senza consentire a noi, che pure le avevamo annunciate (non certo volontariamente, ma per circostanze fortuite), di avanzare le proposte che avevamo illustrato nella discussione generale. Noi ci auguriamo che il Ministro voglia riconfermare l'impegno di venire, prima della presentazione dello schema di programma, in Commissione ad esporre lo stato di elaborazione dello schema del piano e voglia metterci in grado di discutere, alla luce dell'esperienza fatta nella consulta-

zione con le regioni, le procedure per la programmazione, che è provvedimento urgente da definire e da decidere, contestualmente al secondo piano quinquennale. Bisogna infatti uscire dallo stato di provvisorietà e di incertezza in cui si trova ancora, nonostante tutti gli sforzi fatti, il quadro istituzionale, organizzativo, procedurale che condiziona fortemente tutta la politica di programmazione; e ciò sia per quanto riguarda gli organi centrali (CIPE, Segretariato della programmazione, lo stesso Ministero, l'ISPE) sia per quanto riguarda il rapporto tra organi governativi della programmazione e Parlamento, tra organi nazionali della programmazione e regioni.

Gli statuti regionali, che questo ramo del Parlamento ha già approvato e che mi auguro possano essere approvati definitivamente anche dall'altro ramo del Parlamento entro breve termine, si sono occupati diffusamente della programmazione ed hanno definito un insieme di norme relative alla programmazione di cui non possiamo non tener conto.

Abbiamo dunque elementi sufficienti per riprendere la discussione sulle procedure a suo tempo sospese, per assumere le decisioni necessarie, per stabilire un quadro di certezze per quanto attiene al carattere dei documenti programmatici da elaborare e il metodo con cui elaborarli.

Le decisioni che si devono assumere in numerosi campi che attengono proprio alla programmazione (legge per il Mezzogiorno, politica della casa, politica sanitaria, provvedimenti nel settore agricolo, piano della partecipazioni statali, piano chimico nazionale, per indicare solo alcuni dei più importanti provvedimenti che mi sovengono in questo momento) non ci consentono di ritardare questo incontro tra Parlamento e Governo sui temi generali della programmazione. Anche un mese è troppo lungo per affrontare questa discussione.

La stessa esigenza di considerare in modo più penetrante i provvedimenti da adottare per fronteggiare la congiuntura, in un quadro più generale, con una prospettiva di medio e lungo periodo, ci riporta necessariamente ad una discussione preliminare

del tipo di quella che abbiamo proposto e che ritengo lo stesso Ministro condivida, sul cosiddetto quadro di comando della programmazione.

Non si può affrontare in modo organico e coerente lo stesso problema del trasferimento di funzioni alle regioni senza una connessione stretta con la programmazione; non si possono definire i problemi finanziari e l'eventuale modifica della legge finanziaria regionale senza il quadro di riferimento necessario che deve essere trovato proprio nella programmazione. Una parte importante del lavoro del Parlamento dunque, nelle prossime settimane, dipende da questo ed è mia opinione che bisogna cominciare bene se non vogliamo che la politica di programmazione, il cui fallimento nella prima fase mi pare ormai fuori discussione, sia pregiudicata ulteriormente.

Onorevoli colleghi, mi sono sforzato, anche se in modo disorganico, di porre in questo dibattito alcune questioni. I riferimenti al bilancio, seppure necessari, non sono stati e non potevano essere puntuali e rigorosamente coerenti. Questo bilancio, anche alla luce della considerazioni da me fatte, appare un documento astratto, del tutto avulso dalla realtà su cui invece dovrebbe incidere.

Occorre un'azione fortemente espansiva, ma il bilancio, con la sua proposta di riduzione dell'impegno statale nel settore delle spese di investimento, non corrisponde a questa esigenza. Occorre un bilancio impostato, concepito, utilizzato in modo nuovo: questo bilancio si presenta con le stesse caratteristiche di tutti gli altri bilanci, senza alcun organico aggancio con la realtà ed è per questi motivi che il nostro giudizio è profondamente negativo e critico e che noi voteremo contro il bilancio che ci è stato presentato. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

**P E L L A .** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, affinché non si dia un'inesatta interpretazione alle poche cose che dirò, desidero premettere un apprezzamento per la

dura fatica che devono condurre i Ministri preposti ai settori finanziari.

Perciò, se qualche osservazione mi permetterà di fare, sarà soprattutto perchè essi sappiano come nella loro dura fatica vi possa essere qualcuno al loro fianco, soprattutto quando si tratta del compito ingrato del dire di no.

Dopo questo omaggio, sia pure con qualche riserva, ai membri del Governo aggiungo che avrei voluto fosse qui presente il relatore senatore Formica assieme al relatore senatore Fada per ascoltare un modesto mio elogio per le due relazioni generali. In particolare vorrei dire al collega Formica il quale ha accennato all'abbondanza di documenti che ormai si pongono a disposizione dei parlamentari (la relazione generale sulla situazione economica, il libro bianco, la relazione sulla riforma tributaria e su tanti altri particolari provvedimenti) che a mio parere non ha esattamente interpretato il suo pensiero un giornale che recentemente gli avrebbe fatto dire che pertanto la discussione sui bilanci potrebbe considerarsi superata. Dobbiamo invece riaffermare come la discussione sui bilanci conservi tutta la sua grande validità. Non importa se sono pochi i senatori ad ascoltare: l'importante è che ascolti il Senato, come altissima istituzione che, anche con la presenza di pochi — e li ringrazio — è sempre il supremo organo a cui tutto si deve riallacciare assieme all'altro ramo del Parlamento.

Il mio intervento, improvvisato nella forma ed estremamente schematico per ragioni di tempo, certamente potrà essere suscettibile di due accuse: da una parte l'accusa di essere troppo lungo per aver toccato un vasto elenco di argomenti e dall'altra di essere incompleto; ma il desiderio di maggiore completezza ben altro tempo richiederebbe alla vostra pazienza, onorevoli colleghi.

Entrando nel merito toccherò tre punti: il punto della situazione economica, il punto della situazione monetaria, soprattutto in correlazione alla pubblica spesa, ed il punto più delicato dell'idoneità attuale del nostro sistema costituzionale a guidare il nostro Stato così come noi costituenti, presidente Secchia, lo avevamo allora pensato.

Ho scritto pochi giorni fa che allorché ci incontriamo, noi costituenti dei diversi partiti, compresa la parte a cui ella appartiene, senatore Secchia, non abbiamo difficoltà a riconoscere che ben diverse erano le nostre attese e le nostre speranze circa il volto che avrebbe dovuto avere l'Italia nel prosieguo degli anni, pur mantenendo fermamente ciascuno le proprie convinzioni ideologiche ma tutti persuasi che la Costituzione avrebbe avuto la sua piena attuazione.

E mi consenta, per l'apprezzamento sempre portato verso la sua persona, signor Presidente, e che va al di là di una questione di comunanza di campanile, ricordare che quando le si chiese, mi sembra nel corso della prima legislatura, se il Partito comunista a nome del quale ella parlava si impegnava a rispettare la Costituzione, ella rispose: « Nell'attuale fase storica certamente questo impegno del mio partito esiste ». E poichè questa fase storica mi sembra tutt'altro che esaurita, allora ella non si stupirà se io concluderò questo mio intervento richiamandomi ad alcuni aspetti preoccupanti della vita dello Stato italiano, che da tempo determinano allarme nel Paese, quasi che fosse esaurita la fase storica di libera democrazia a cui mi riferivo.

Non vi può essere politica economica, finanziaria e sociale degna di questo nome e delle attese del corpo elettorale — ed ancor più della nazione — se non vi è una politica generale entro cui possa svilupparsi una corretta politica economica, finanziaria e sociale; da adeguarsi, indubbiamente, secondo i tempi nuovi, per riprendere una espressione coerente che, però, già è stata scolpita duemila anni fa da uno degli evangelisti. Ma non vi può essere politica generale se non vi è uno Stato di diritto degno di tale nome e non vi può essere Stato di diritto se non vi è rispetto della maestà della legge.

Si legano, quindi, strettamente gli argomenti dell'esame della politica economica, della politica monetaria e finanziaria, delle condizioni in cui si trova il funzionamento dello Stato italiano.

Sul piano economico in parte condivido quanto è stato detto dall'oratore che mi ha preceduto; abbiamo avuto, in termini reali,



un incremento del 5,1 per cento nel 1970 per il reddito nazionale, contro l'incremento di ordine monetario dell'11,7 per cento. Ma si tratta — d'altra parte lo ha detto anche l'oratore precedente — di una media di dodici mesi e, come tutte le medie, merita una disamina per afferrarne l'andamento dinamico. Abbiamo avuto una decelerazione negli ultimi mesi del 1970 ed in particolare nei primi mesi del 1971; il calo del gettito fiscale rispetto alle previsioni ne costituisce, credo, un termometro essenziale. Se riprendo, per analogia, la consueta e classica ripartizione del fenomeno dell'inflazione monetaria e la applico ad altri settori non monetari, allora, così come si parla, sul piano monetario, di un'inflazione strisciante, di un'inflazione evidente e di una inflazione galoppante, per quanto riguarda il settore economico mi sembra che ci troviamo in una posizione di recessione strisciante.

Chi parla è un incorreggibile ottimista; pertanto le conclusioni mie saranno ancora sotto il segno dell'ottimismo. Vorrei ricongiungermi a quel personale ottimismo che, quando avevo responsabilità di Governo, mi veniva rimproverato dall'opposizione di sinistra di allora (oggi piuttosto ottimista nelle parole del precedente oratore); ero accusato di vedere *la vie en rose*, ma in definitiva, a cicli di medio periodo, questo ottimismo non è mai stato smentito; e così, ancora oggi, per quanto non sia affatto ottimista a breve termine, continuo ad esserlo a medio e soprattutto a lungo termine.

Quali sono le cause di questa recessione strisciante? Se volessimo analizzarle a fondo, cominceremmo qui una polemica che probabilmente si svilupperà in futuro nelle sedi più opportune, ma che mi sembra di dovere soltanto enunciare a grandi linee in questo momento. Vi sono senza dubbio ragioni di ordine tecnico come il calo della produttività (le ore perdute nel 1970 ci danno un triste primato di avanguardia nel quadro dei Paesi del Mercato comune). Naturalmente in quell'intrecciarsi fatale di aspetti tecnici e di aspetti psicologico-politici si crea una determinata mentalità. Vorrei fosse qui l'oratore comunista che mi ha preceduto

per dirgli che in questo momento io non do un giudizio se sia tecnicamente giustificato o ingiustificato l'attuale allarmismo, dico solo che la realtà è quella che è: si è determinata una crisi di sfiducia che senza dubbio è alla base, ad esempio, di quegli scarsi investimenti privati che tutti vorremmo sollecitare. La fiducia, amici del Governo, non può essere nè implorata nè imposta: non imposta perchè indubbiamente non otterrebbe alcun risultato; non invocata perchè non ci si può mettere in atteggiamento di implorazione dinanzi agli operatori i quali non sentirebbero rafforzata la loro fiducia nel Governo.

Quindi bisogna ripristinare la fiducia.

Abbiamo avuto un incremento di risorse globali, cioè di quanto è a disposizione per l'impiego nel nostro Paese, del 7,2 per cento contro l'aumento del 5,1 per cento del reddito nazionale. Che cosa significa? La nostra bilancia dei pagamenti si è appesantita. Infatti le importazioni sono aumentate del 22 per cento, le esportazioni dell'11,6 per cento. Abbiamo avuto un incremento di importazione quasi doppio rispetto all'incremento dell'esportazione, ciò che spiega un aumento delle risorse nell'enorme magazzino ideale dell'economia italiana: però a scapito di alcuni aspetti della bilancia dei pagamenti. Nè si potrebbe rispondere che tutto sommato questa non ha avuto grandi appesantimenti visibili nel saldo totale. L'incremento delle risorse è collegato con la cosiddetta bilancia economica la quale considera l'entrata e l'uscita delle merci nel momento del passaggio alla dogana anche se l'entrata non ha ancora dato luogo al pagamento. Inoltre, nella bilancia valutaria totale, sono inclusi movimenti di capitali e movimenti monetari che possono correggere gli squilibri delle cosiddette partite correnti, le quali costituiscono però il vero pilastro dei nostri conti con l'estero.

Si è parlato qui di contabilità nazionale. Sia chiaro che nella contabilità nazionale dobbiamo tutti credere sia pure entro determinati limiti. Vi sono una verità ed un mito della contabilità nazionale. Si tende a mitizzare il risultato di rilevazioni di grandi aggregati: ma l'esperto conosce perfettamente che, nonostante i continui perfezionamenti

in sede scientifica e in sede di applicazione pratica, vi sono ancora molte necessità di miglioramento soprattutto nelle metodologie di rilevazione. Da un lato non dobbiamo mitizzare la contabilità nazionale, ma dobbiamo credere nei dati che ci fornisce, soprattutto per quanto riguarda la misurazione degli scarti negli aggregati tra un anno e l'altro, poichè se errori di rilevazione vi sono, questi tendono a compensarsi purchè resti sempre uguale il metodo di rilevazione.

Intendo recisamente qui affermare che la contabilità nazionale deve essere strettamente neutrale. Tradisce il compito della contabilità nazionale chi in sede scientifica od in sede accademica, chi in sede politica tenta di portarla verso scelte ed affermazioni che non le sono proprie. La contabilità nazionale deve mettere a disposizione la migliore messe di dati e non deve neanche (perchè ciò è compito della disciplina della politica economica) indicare quali possono essere i risultati di determinate scelte piuttosto che di altre. Abbiamo qui un maestro della materia, anche se non appartiene alla maggioranza: il senatore Fortunati; credo che egli sarà d'accordo con me. E tutto sommato, personalmente ritengo che dobbiamo avere fiducia in questa neutralità: a me sembra sia una realtà esistente.

Mi è dispiaciuto sentire attaccare giorni addietro in sede di stampa, e anche stamane nel discorso che ho sentito, la neutralità e l'obiettività dell'Istituto centrale di statistica e in particolare del suo Presidente. Se vi è persona che merita di essere incoraggiata a continuare nella sua serena obiettività è l'attuale Presidente dell'Istituto. Ma vorrei esortare il Governo, anche se scarsamente rappresentato dal punto di vista quantitativo, ma autorevolissimamente dal punto di vista qualitativo nella persona dell'onorevole Schietroma, ad affrontare nelle future relazioni il problema della terza dimensione del reddito nazionale. C'è una prima dimensione, quella della formazione delle risorse; vi è una seconda dimensione, gli impieghi (consumi, investimenti, esportazioni e via dicendo); ma vi è una terza dimensione, quella umana. Occorre cioè mettere in evidenza come viene distribuito il reddito nazionale (o me-

glio le risorse disponibili per l'interno) tra i diversi fattori della produzione e inoltre verso le categorie di cittadini italiani che, attraverso i trasferimenti, percepiscono indirettamente una parte del reddito che si è prodotto.

Da qualche anno vi è un primo tentativo, che però si limita a mettere in evidenza la parte che viene assegnata al personale dipendente, ai salariati e stipendiati. Ma non dobbiamo dimenticare, onorevole Sottosegretario, che vi sono milioni di altri lavoratori indipendenti: i coltivatori diretti, gli artigiani, i titolari delle piccole e medie imprese. Ebbene, se assegniamo a ciascuno di questi lavoratori indipendenti una retribuzione media eguale a quella stabilita nella propria categoria per i lavoratori dipendenti, constatiamo, nelle due indagini svolte dal compianto professor Livio Livi e ultimamente dall'Istituto centrale di statistica, che in Italia l'80 per cento va al lavoro, dipendente e indipendente, e il 20 per cento va a retribuzione degli altri fattori della produzione. È poco? È molto? La contabilità nazionale non deve dare una risposta; pone in evidenza i due dati e dà il senso delle dimensioni al problema sociale di un'equa distribuzione delle risorse che si creano a disposizione della collettività nazionale. Debbo tuttavia precisare che l'80 comprende anche il settore pubblico, della pubblica amministrazione, in cui tutto è costituito da lavoro; mentre nel settore privato il rapporto è 75 e 25.

Arrivati a questo punto, dobbiamo avere il coraggio allora di affermare che il problema della giustizia sociale, sì, continua a porsi nei rapporti tra i due indici 80 e 20 oppure 75 e 25, ma esiste anche un problema quantitativamente più pesante — e qui comprendo come i sindacati abbiano molta difficoltà ad affrontare questo secondo problema — di perequazione della distribuzione entro l'80, entro il 75, se è vero, come non può essere messo in dubbio, che abbiamo una escursione di retribuzioni nel mondo del lavoro la quale va da un minimo, per ogni dipendente, di circa 90.000 lire al mese ad un massimo di 220.000-225.000 lire al mese per determinati settori privilegiati.

Anche qui mi limito ad enunciare il problema. Ma il Governo non potrà sottrarsi alle necessarie analisi in materia per conoscere se, per avventura, non vi siano settori i quali finiscono, per una maggiore capacità negoziale — e io vorrei meglio dire per una maggiore capacità di pressione — per attribuirsi una parte del reddito nazionale a scapito degli altri lavoratori. È la grave questione della politica dei redditi. Considero un errore aver voluto apertamente chiedere ai sindacati l'accettazione della politica dei redditi. Essa è necessaria e deve essere attuata; però non si può pretendere dai sindacati — a mio avviso — nella loro funzione dinamica, che è sempre portata naturalmente ad andare verso limiti estremi ed anche al di là, un impegno di questo genere, che indubbiamente ridurrebbe la loro funzionalità. Altre cose si possono e si debbono richiedere.

Vorrei ricordare che nei molti anni di mia permanenza al Tesoro e di mie discussioni con Giuseppe Di Vittorio — e amerei che fosse presente qui la nostra gentile collega sua figliola affinché potesse sentire questa testimonianza da parte di persona che fu quasi sempre con lui in polemica — a quei tempi la politica dei redditi silenziosamente veniva realizzata. Se c'era persona che possedeva un senso di equilibrio a cui devo rendere omaggio, indubbiamente era Giuseppe Di Vittorio che aveva poi una sua componente, vorrei dire di carattere — sono parole che probabilmente non sono più di moda, ma che dovrebbero ridiventare di moda — di amore nazionale che sapeva guidarlo nei momenti più difficili.

Ma, onorevole Sottosegretario, a che cosa servono tutti questi bilanci economici nazionali, finanziari eccetera se non andiamo più al largo? Non è il caso di riprendere (io l'avevo fatto approvare dal Senato nell'ottobre 1960; poi il tempo passa) l'impegno di presentare, non ogni anno ma a cicli quadriennali o quinquennali, un bilancio dell'incivilimento? Che cosa significa questo progressivo dilatarsi del reddito nazionale se non lo mettiamo a confronto con un bilancio che misuri in quale grado la civiltà del nostro Paese ha camminato? Un'apposita

commissione aveva approfondito già la seducente materia e si era concluso che non era impossibile individuare alcuni indici idonei a misurare il progressivo incivilimento: l'indice dell'istruzione, l'indice della sanità, l'indice della criminalità e via dicendo.

Penso che chiederò di poter presentare al riguardo un disegno di legge che spero incontri il favore del Governo.

Programmazione: si è realizzata o non si è realizzata? Il collega Fada ha scritto considerazioni coraggiose, ma io dico che sinora si è raggiunto un risultato che non mi sembra sufficiente: un risultato di carattere didattico. Ci siamo almeno abituati a ragionare sui diversi problemi economici e finanziari con una visione globale di insieme, sapendo che, se si tocca un tasto, naturalmente si muovono altri tasti del sistema. Questa non mi sembra però una soddisfazione degna di essere proiettata nel futuro, senza il raggiungimento di altre mete.

Dobbiamo coraggiosamente dire che il programma per il 1966-70 non è stato affatto realizzato, nonostante il comune desiderio. Non lo è stato affatto e non soltanto per dilatazione di pubbliche spese oltre i limiti previsti, non soltanto per carenza o distorsione di investimenti, non soltanto perchè anche le imprese di Stato hanno non poche volte operato per conto loro disattendendo le linee del programma, ma anche per altre ragioni su cui non vorrei accendere polemiche in questo momento.

Vorrei limitarmi perciò a toccare un punto: il nostro collega Pieraccini, che si è ben comportato quando era titolare del Bilancio, si era innamorato molto del concetto di programma quinquennale da approvare per legge. Ma se non è stato eseguito, cosa facciamo rispetto agli inadempienti? Quali sanzioni? Possiamo dare una risposta? Non credo. La risposta è indiretta: la legge serve a ben poco. In materia di programmazione è la volontà politica che ha ben più importanza della legge assieme alla strumentazione necessaria per realizzare il piano.

Mi consenta l'onorevole Sottosegretario al bilancio di affermare che a tutt'oggi la possibilità di intervento del Ministero del bilancio riposa sul prestigio della persona del

titolare e, se al titolare del Bilancio, da parte dei colleghi, sia pure garbatamente — qualche volta anche sgarbatamente — si dice di no, egli rimane disarmato.

L'onorevole Giolitti è indubbiamente persona prestigiosa, indipendentemente dal nome del suo grande avo: tuttavia mi sembra che spesso le sue intenzioni serie e feconde non abbiano trovato accoglienza. Un giorno probabilmente bisognerà riallacciare la programmazione alla Presidenza del Consiglio — lancio questo tema, senza svilupparlo — perchè solo la Presidenza del Consiglio può oggi imporsi agli altri ministeri sia pure entro certi limiti, tenuto conto dei limitati poteri del Presidente del Consiglio nei confronti dei singoli ministri.

Ho sentito dire, onorevoli colleghi, che tra un mese dovrebbe essere presentato il nuovo piano quinquennale, penso nella cornice del progetto '80. Ho visto volentieri, in tale progetto, non tanto alcuni orientamenti rivolti a stabilire previsioni quinquennali dei grandi aggregati e dei minori aggregati (salvo poi ignorare che cosa fare per raggiungere tali aggregati), bensì una certa tendenza ad adottare quello che mi sembra essere stato l'orientamento del commissario Monnet quando in Francia varò il suo piano: cioè a stabilire soprattutto alcune cose che debbono essere fatte. Il resto, la proiezione econometrica, è molto interessante, ma ciò che interessa soprattutto è stabilire le cose che si debbono fare.

Onorevoli colleghi, passo ora alla situazione monetaria ed alla situazione della nostra finanza. Con un altissimo monito, persona la cui fede democratica e la cui ansia di andare incontro alle grandi masse è fuori dubbio, l'attuale Capo dello Stato, pochi giorni or sono ebbe a dichiarare che non vi può essere peggior nemico per il benessere di un Paese di un processo inflazionistico e che quando le democrazie sono cadute nei diversi Paesi ciò è sempre stato preceduto da una grande inflazione. Mi permetterei di ricordare che l'inflazione della guerra e del dopoguerra ha significato in lire attuali la distruzione di almeno 20.000 miliardi di ricchezza numeraria (depositi bancari, titoli di Stato, obbligazioni e così via).

Ma quel che è più grave è che si è trattato di un enorme, gigantesco spostamento di 20.000 miliardi entro la società italiana: sono passati dalle mani dei deboli a quelle dei forti. Vogliamo correre il rischio di un'altra rivoluzione di questo genere?

A che punto siamo oggi? Abbiamo avuto, nel 1970, un incremento dei prezzi all'ingrosso del 5 per cento e un incremento del costo della vita pure del 5 per cento contro il 2,7-2,8 dell'anno scorso. Nella già richiamata classificazione degli economisti si considera piccola inflazione o inflazione strisciante quella che non supera il 3 per cento. Non so se è stato lei come ministro delle finanze, amico Trabucchi, a varare un provvedimento con cui in definitiva si legalizzava un 3 per cento annuo di inflazione; penso all'imposta sui plusvalori per cui si ammetteva di detrarre il 3 per cento all'anno dalla differenza imponibile. È chiaro che ciò significava legalizzazione dell'inflazione. Oggi però siamo passati dall'inflazione latente o strisciante a quella cosiddetta evidente. Per riferirmi al pensiero governativo, mi sembra che si consideri limite di rottura l'8 per cento di aumento dei prezzi: per carità, non ostiniamoci a giurare sull'8 piuttosto che sul 7 o sul 9 per cento...

**L O G I U D I C E**, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.* È il 6 per cento.

**P E L L A**. Mi accontenterei dell'8 per cento. È chiaro che, se dovessimo andare oltre il 10 per cento, saremmo veramente nella fase dell'inflazione galoppante. È un monito per tutti noi, nè costituisce motivo di consolazione il fatto che la generalità dei Paesi si trovi all'incirca in queste condizioni.

Vi è una certa pigrizia, e nella dottrina e nelle cattedre, nel considerare l'inflazione strisciante come il prezzo che bisogna pagare per una economia in dilatazione, in espansione. Non ne sono affatto persuaso: si tratta di una spiegazione che fa tanto comodo soprattutto a chi ha la responsabilità di combattere l'inflazione. A forza di inflazioni più o meno striscianti, abbiamo oggi un indice del costo vita che ha superato del

doppio quello del 1950. Siamo entusiasti di questo risultato?

Recentemente a Bologna è stato tenuto un convegno di economisti di diversi Paesi per studiare il problema dell'inflazione. Ognuno ha portato la teoria della propria scuola, del proprio maestro e ne è risultata la possibilità di fare un'elencazione dei fattori dell'inflazione che sono, uno per uno, tutti validi a spiegarne una parte. In relazione alla discussione di questi giorni qui in Senato, voglio sottolineare due cause di inflazione che sono emerse a Bologna assieme alle altre: inflazione nei costi e inflazione nella spesa pubblica.

Per quanto riguarda l'inflazione nei costi — squilibrio tra costi e ricavi — non mi intrattengo sull'argomento perchè molte cose sono state dette e scritte in documenti ufficiali: mi si consenta però di indirizzare una modesta parola di elogio al Governatore della Banca d'Italia che fin dal 1963 ha impostato il problema con un coraggio di cui dobbiamo essergli grati.

Vorrei invece limitarmi a fare qualche considerazione per la spesa pubblica. Purtroppo la dilatazione continua ad essere maggiore della dilatazione del reddito nazionale, soprattutto nell'incremento delle spese correnti: nel bilancio che stiamo discutendo esse accusano un aumento di 1.305 miliardi contro 55 miliardi di incremento delle spese di investimento.

Dobbiamo ricordare a noi stessi che quando discutiamo i bilanci non è il caso di accusare il Ministro del tesoro o il Ministro del bilancio di presentare conclusioni amare e preoccupanti, perchè quello che si chiama preventivo in realtà è un consuntivo nel sistema dell'articolo 81: infatti tale articolo, nei suoi diversi paragrafi, stabilisce che non possono essere inserite in bilancio nuove spese che non siano già state approvate da leggi precedenti.

Perciò il cosiddetto preventivo è un consuntivo che misura le conseguenze di deliberazioni pregresse, nella visione proiettata nel futuro. Il problema non è alla foce del fiume ma è a monte. Quando cioè si propongono nuove spese, bisogna pensare (allora e non dopo!) alle conseguenze che si

avranno in bilancio. Vi sono 350 giorni dell'anno in cui nessuno osa aiutare i Ministri del tesoro e del bilancio, neanche i grandi organi di informazione: vi sono poi 15 giorni di discussione in cui naturalmente gli indifesi Ministri del bilancio e del tesoro vengono messi sotto processo, salvo poi riprendere come prima.

Orbene, mentre esorto il Ministro del bilancio e il Ministro del tesoro a portare sempre di più entro il bilancio tante spese e tante entrate che sono fuori ancora oggi, vorrei accennare al fatto che la legge del 1° marzo 1964, assieme ad alcune cose buone, tra cui soprattutto la unicità di discussione del bilancio, ha altre cose che mi convincono meno. Pudicamente scompare il concetto del disavanzo; ora si parla di differenza, con una pudicizia che non so se possiamo ritenere apprezzabile, almeno entro certi limiti.

In secondo luogo, in relazione e per l'esigenza di coordinare il bilancio economico nazionale con il bilancio dello Stato, la classica ripartizione delle spese in spese effettive e in spese per movimento di capitali si è trasformata in classificazione tra spese correnti e spese in conto capitale. Qual è la differenza fondamentale? Che tutti gli investimenti immediatamente produttivi sono stati tolti dalle spese effettive e sono andati a finire nella parte denominata, in passato, « movimenti di capitale ». Naturalmente ho molta fiducia in coloro che a livello politico e a livello tecnico redigono i bilanci; ma, ad esempio, non vi può essere la tentazione di mettere nelle spese in conto capitale l'acquisto di una macchina da scrivere od altre cose del genere, per ridurre le spese correnti? Allora vorrei ricordare a me stesso, come dicono i giuristi, che fino a circa 50 anni fa vi era una categoria « costruzione strade ferrate » la quale era un *quid medium* tra spese effettive e spese per movimento di capitali. Il Ministro delle finanze del tempo, in nome della serietà del bilancio, volle che questa categoria venisse soppressa passandola nelle spese effettive. Oggi, evidentemente, siamo in una direzione diversa, notevolmente diversa.

La riforma tributaria potrà risolvere i problemi per cui da anni viene invocata? Quan-

te cose potremmo dire al riguardo! Sarà un salto nel buio? Spero di no. Ma il concetto di invarianza del carico tributario come sarà coordinato con l'approvazione di nuove spese che possono anche andare al di là della dilatazione dei singoli tributi? Ed ancora mi chiedo: per quale ragione, nonostante l'articolo 81, i disavanzi — la cosiddetta differenza, per dirla in termini attuali — sono sempre cresciuti? A parte il discutibile integrale utilizzo delle maggiori entrate rispetto alle previsioni (quando si verificano), esiste la consueta sottovalutazione degli oneri derivanti da nuove spese; è sempre sotto accusa la Ragioneria generale che, in sede di previsione, sarebbe troppo pessimista: salvo poi constatare che, in realtà, la spesa è molto spesso maggiore della stessa valutazione fatta dalla Ragioneria generale. Inoltre domina la sopravvalutazione delle coperture: non l'accuso, amico Trabucchi, ma ho sempre ammirato la sua fantasia al Consiglio dei ministri nel cercare qualche *trouaille* per coprire determinate spese. Vi è inoltre il problema delle spese pluriennali crescenti connesso con la giurisprudenza ormai accettata dalle due nostre Commissioni di finanza e tesoro, salvo l'altolà dato dalla Corte costituzionale, di considerare sufficiente la copertura dell'esercizio in corso quando poi, magari, in tale esercizio si stanziavano 500 milioni e successivamente, nell'esercizio n. 2, 5 miliardi o 10 miliardi e così via per gli altri esercizi.

Suggerisco alla meditata e provata intelligente attenzione dei ministri finanziari e dei loro validi rappresentanti di oggi la necessità di un riesame critico della portata dell'articolo 81 sotto altro importante profilo. Esso era nato come strumento di difesa monetaria. Nell'interpretazione data nel corso degli anni la copertura è stata considerata come un fatto giuridico: ora è chiaro che la difesa monetaria può anche essere travolta da una visione strettamente e semplicemente giuridica della copertura.

Vorrei ancora raccomandare, anche se probabilmente non è possibile trovare una soddisfacente, integrale soluzione, di stabilire un relativo sincronismo tra acquisizione dell'entrata ed erogazione della spesa. Altrimenti

ci troviamo ad essere noi responsabili principali di sconvolgimento della programmazione. Se si prelevano determinate somme, con lo strumento tributario o con lo strumento del prestito, per far fronte a determinate spese e se il prelievo è molto anteriore all'erogazione è chiaro che si sconvolge la economia di un programma. Onorevoli colleghi, ancora stamattina ho sentito parlare di bilancio di competenza e di bilancio di cassa e non ho capito bene se l'oratore che mi ha preceduto fosse favorevole o meno alla sostituzione del bilancio di cassa al bilancio di competenza. Mi si consenta di dire che, come vero caso di coscienza, sono irriducibilmente contrario ad una sostituzione di questo tipo, poichè la tesi della bontà del bilancio di cassa rispetto a quello di competenza deriva dalla constatazione della mole dei residui che sono oggi di circa 7-8 mila miliardi.

Ma, signori, se andiamo al bilancio di cassa, cioè teniamo conto dei pagamenti e degli introiti relativi e non teniamo conto invece degli accantonamenti degli impegni, forse che sopprimiamo i residui? No, li nascondiamo: rompiamo il termometro perchè non ci piace vedere che segna la febbre. Dobbiamo invece riconoscere la necessità di avere entrambi i bilanci, i quali, d'altra parte, già esistono. Il bilancio di competenza è il documento politico attorno al quale, sia pure in grado sempre minore, si sviluppano le discussioni al Senato e alla Camera. Il conto di cassa, che è il conto del Tesoro, viene pubblicato mensilmente sul supplemento della *Gazzetta Ufficiale*, ma non ci siamo mai sobbarcati alla fatica di onorarlo di un esame periodico. Perchè non dobbiamo trovare il modo e il tempo, nel corso dell'esercizio, di ragionare sull'avvicinarsi della competenza e della cassa, cioè su entrambi i documenti?

Ma guai se si arrivasse alla soppressione del bilancio di competenza, poichè nasconderemmo, ad esempio, che oggi abbiamo circa 8.000 miliardi di impegni i quali non risulterebbero assolutamente dal bilancio di cassa, eppure continuerebbero ad esistere.

Consentitemi, ora, poche parole sui residui che sono il risultato di una fatale len-

tezza determinata da tempi tecnici, da tempi amministrativi, da tempi giuridici. Ci vogliono in genere tre anni prima che uno stanziamento per i lavori pubblici possa essere utilizzato. Immaginate una politica anticiclica che riposi su una situazione di questo genere. Si imposta un provvedimento che vorrebbe incrementare la spesa pubblica per potenziare una domanda scarseggiante; esso diventa poi operante dopo tre anni, quando la fase congiunturale si è capovolta e quando bisognerebbe adottare provvedimenti di tipo inverso. Quello che doveva essere un correttivo di congiuntura in ribasso finirebbe con l'essere un fattore di inflazione, poichè la spesa andrebbe al di là dei limiti di rottura in quel determinato esercizio.

Vi è, poi, una legge del 1966 che tende a far concentrare verso il Tesoro i fondi che si trovano presso i diversi enti pubblici e vi è una particolare disposizione all'articolo 25 di una legge del 1965 sulla Cassa per il Mezzogiorno, che accorda determinate possibilità, determinate elasticità al riguardo. Penso che oggi tutto ciò sia conforme a legge; ma è conforme a utilità della politica monetaria che, ad esempio, la Cassa per il Mezzogiorno abbia in media una giacenza liquida di 350 miliardi, costantemente, da una decina d'anni, buona parte depositati presso il Tesoro il quale paga un interesse su questo deposito, altra parte depositata presso istituti di credito pure fruttiferi di interessi?

Intendiamoci, la Cassa per il Mezzogiorno è organismo molto serio tecnicamente; ma sotto il profilo dei fondi giacenti è necessario rivedere il problema. La legge fondamentale del 1950 stabiliva il deposito delle somme disponibili, in un conto infruttifero presso la Banca d'Italia; ripensiamoci. Altrimenti, cari amici del Tesoro, magari dovrete pagare un interesse per acquisire i fondi necessari da versare, e poi pagare un secondo interesse sulla somma riversata presso di voi. È un problema dell'ordine di grandezza forse di 20-25 miliardi all'anno: non sono 20-25 sigarette!

Come vecchio insegnante di ragioneria vorrei anche chiedermi se non sia il caso

di rendere più intellegibili i bilanci della Cassa per il Mezzogiorno. Non esiste in realtà una situazione patrimoniale della Cassa, non esiste un conto economico: esiste un rendiconto consuntivo in cui, con grande intelligenza, si trovano quelli che a scuola si dicevano essere i conti relativi all'attività e passività patrimoniali, coi conti per gli impegni. Sì, tutto questo bilancia, ma ritornando al concetto di una rapida utilizzazione dei fondi, forse anche questa parte metodologica di formazione dei bilanci merita di essere affrontata.

Chiedo scusa ai dirigenti della Cassa se mi sono permesso di accennare a questo, perchè non solo la Cassa, ma tanti altri enti finiscono praticamente per aggiungere forse un migliaio di altri miliardi ai residui passivi, ma con la differenza che sono miliardi fruttiferi, che fruttano naturalmente in gran parte a carico del Tesoro e per altra parte a carico del sistema bancario. Tutto questo è nato per una diffidenza verso il Tesoro: il Tesoro non paga, va a rilento. Nel 1950 si è voluto che la trimestralità (allora di 25 miliardi) venisse puntualmente pagata, e poi riversata presso il Tesoro, però col pagamento di interessi.

Non so se nel 1950 questa diffidenza fosse fondata. Ritengo in ogni caso che oggi non lo sia e perciò tentiamo di rivedere questa materia. Certo, vi saranno proteste: ma si tratta in definitiva di far risparmiare al Tesoro una trentina di miliardi all'anno.

Onorevoli colleghi, su questo secondo punto concluderei che, mentre abbiamo una recessione strisciante in economia, abbiamo una inflazione evidente ma non ancora galoppante nella materia monetaria.

Dove invece trovo, non soltanto a mio avviso, una situazione pericolosamente galoppante è nel funzionamento degli organi costituzionali dello Stato. Vogliamo essere sinceri: il Parlamento che funzione ha, oggi, il Parlamento, che doveva essere il supremo organo dello Stato, che elegge addirittura il Capo dello Stato? Il Governo in che situazione si trova? Governo e Parlamento non sono forse stati incapsulati in altri poteri (articolo 49 della Costituzione), in quello dei partiti? Però l'articolo 49, enunciando

il diritto a costituirsi in partiti per provvedere con metodo democratico a determinare la politica della nazione, naturalmente postulava, ritengo, una delle consuete leggi di applicazione. Non sono d'accordo se si affronta questo problema soltanto sotto il profilo del finanziamento dei partiti (oggi l'opinione pubblica non lo accetterebbe più) anche se nel 1961 presentai al Presidente del Consiglio del tempo, dietro sua richiesta, un disegno di legge al riguardo. Probabilmente il finanziamento può essere accettato dall'opinione pubblica se rappresenta un titolo di un provvedimento più ampio che garantisca il funzionamento democratico dei partiti nel rispetto delle prerogative degli organi costituzionali.

Ma gli stessi partiti hanno bisogno della solidarietà del Parlamento per non essere scavalcati a loro volta; e qui evoco l'articolo 39 in connessione con l'articolo 40. Gli stessi sindacati hanno bisogno di essere aiutati a loro volta per non essere scavalcati da quelle forze cosiddette extra-parlamentari che sono poi anche forze extra-sindacali.

E allora vogliamo prendere atto che dobbiamo urgentemente affrontare questi problemi con lo stesso spirito con cui li affrontavamo nella Costituente? Presidente Secchia, io ho, parecchie volte, occasione di incontrare vecchi costituenti; siamo pochi ormai, però tutti, dal suo partito, al mio, agli altri partiti — e lo ripeto qui — arriviamo sempre ad una sola conclusione: sperava-

mo che l'Italia avesse un volto diverso. E questo volto diverso non può che nascere dal ripristinare il normale funzionamento degli organi costituzionali. Non sono necessarie nè una nuova Repubblica, nè una nuova Costituzione. Bisogna ritornare al testo costituzionale: è indispensabile, urgente, ma sufficiente.

Tutto questo, onorevoli colleghi, rappresenterà indubbiamente dei sacrifici: sacrifici per i partiti, per i sottopartiti, per parecchi di noi. Però si tratta di un bene superiore nel quale indubbiamente continuerà a poter vivere la dialettica tra le diverse ideologie. Rinunciamo, onorevoli colleghi, a questi nostri patriottismi di parte perchè esiste un'esigenza superiore: che l'Italia viva, per noi, per i nostri figli, per i nostri nipoti. (*Vivi applausi. Molte congratulazioni*).

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito del dibattito 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 12,45).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari