

(N. 280-A)  
Resoconti I**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 1977**ESAME IN SEDE REFERENTE DEL DISEGNO DI LEGGE E  
DELLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA (Tabella n. 1)**Resoconti stenografici della 5<sup>a</sup> Commissione permanente**  
(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)**INDICE****SEDUTA DI VENERDI' 10 DICEMBRE 1976**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 1, 6, 10 e <i>passim</i>
BACICCHI (PCI) . . . . .	.11, 15
BASADONNA (MSI-DN) . . . . .	12
CIFARELLI (PRI) . . . . .	20
COLELLA (DC), relatore generale per l'entrata 2, 14	
GIOVANNIELLO (DC) . . . . .	.10, 22
PANDOLFI, ministro delle finanze 9, 11, 14 e <i>passim</i>	
POLLI (PSI) . . . . .	6, 9

**SEDUTA DI GIOVEDI' 16 DICEMBRE 1976**

PRESIDENTE . . . . .	28, 41, 48 e <i>passim</i>
ABIS, sottosegretario di Stato per il tesoro 43, 45	46 e <i>passim</i>
ANDERLINI (Sin. Ind.), relatore generale per	
la spesa . . . . .	28, 46, 47 e <i>passim</i>
BACICCHI (PCI) . . . . .	44, 45, 46 e <i>passim</i>
LOMBARDINI (DC) . . . . .	45, 47, 48 e <i>passim</i>
POLLI (PSI) . . . . .	.41, 44

**SEDUTA DI VENERDI' 10 DICEMBRE 1976**

Presidenza del Presidente COLAJANNI

*La seduta ha inizio alle ore 11,20.*S C U T A R I , segretario, legge il pro-  
cesso verbale della seduta precedente, che  
è approvato.**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno  
finanziario 1977 (280), approvato dalla  
Camera dei deputati****— Disegno di legge e stato di previsione  
dell'entrata (Tabella n. 1)**P R E S I D E N T E . L'ordine del gior-  
no reca l'esame del disegno di legge: « Bi-  
lancio di previsione dello Stato per l'anno

finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati - Stato di previsione dell'entrata ».

Prego il senatore Colella di riferire sul predetto stato di previsione.

COLELLA, *relatore generale per l'entrata*. Onorevoli senatori, quanto è avvenuto in questo ultimo scorcio di anno ha stravolto alcune voci della previsione d'entrata per il 1977, relative soprattutto alla categoria I (Imposte sul patrimonio e sul reddito), alla categoria II (Tasse e imposte sugli affari) e alla categoria III (Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane). Basterebbe leggere quanto sinteticamente riportato nel Resoconto sommario delle sedute delle Commissioni del Senato del 18 novembre 1976, alle pagine 19, 20 e 21, e particolarmente le dichiarazioni del Ministro delle finanze per gli aspetti di competenza della Tabella n. 3, per convincersi della fondatezza di tale assunto.

In riferimento all'ampia manovra diretta a determinare un prelievo straordinario, sono venute dallo stesso Ministro delle finanze importanti puntualizzazioni circa la evoluzione delle grandezze delle entrate tributarie in occasione della conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 ottobre 1976, n. 691, recante modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi e del gas metano per autotrazione (Resoconto sommario del 25 novembre 1976). Pertanto ritengo che, senza nulla togliere a quanto è stato osservato dal relatore, onorevole Garzia, nell'altro ramo del Parlamento, ove il Regolamento — per quanto attiene allo stato di previsione dell'entrata — stabilisce che è sufficiente il parere della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), anzi, facendo mie quelle osservazioni e confermandole nello spirito e, soprattutto, nel contenuto, sottolineo che dal momento della presentazione alla Camera dei deputati del bilancio di previsione per l'anno 1977 sono trascorsi quattro mesi, densi di avvenimenti per la situazione economica del Paese e di attività legislativa, che hanno modificato sensibilmente il quadro evoluti-

vo delle grandezze tributarie. I provvedimenti legislativi che interessano i tributi della categoria I sono i seguenti:

1) la legge 19 agosto 1976, n. 569, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 9 luglio 1976, n. 470, concernente disposizioni sulla riscossione mediante ruoli dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta complementare, commisurata sul reddito complessivo di entrambi i coniugi. In pratica detta legge ha sospeso la riscossione mediante ruoli delle rate di luglio, settembre e novembre 1976 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, nonché dell'imposta complementare, nel caso che ci sia stato concorso dei redditi di entrambi i coniugi;

2) il decreto-legge 10 ottobre 1976, n. 694, successivamente convertito in legge, che ha elevato la ritenuta a titolo d'imposta degli utili distribuiti dalle società dal 30 al 50 per cento;

3) i decreti ministeriali dell'11 ottobre 1976, coi quali sono stati elevati i coefficienti di aggiornamento delle rendite del catasto edilizio urbano e del catasto dei terreni.

La rivalutazione dei coefficienti ha effetti sul gettito dell'imposta locale sui redditi da iscrivere a ruolo nei confronti dei possessori dei terreni e fabbricati; ne restano esclusi i fabbricati che godono dell'esenzione venticinquennale e, parzialmente, i terreni siti in zone montane ed in altri territori agevolati.

L'aumento dei coefficienti esplica pure conseguenze nella formazione del reddito complessivo da assoggettare all'imposta sul reddito delle persone fisiche e all'imposta sul reddito delle persone giuridiche;

4) la legge 12 novembre 1976, n. 751, recante norme per la determinazione e la riscossione delle imposte dovute nel caso del cumulo dei redditi di entrambi i coniugi (imposta sul reddito delle persone fisiche e imposta complementare), dovute per l'anno 1974 e precedenti.

La legge prevede la formazione di ruoli straordinari da riscuotere in unica soluzione alla prima scadenza utile.

L'articolo 11 della stessa legge dispone, altresì, che aziende ed istituti di credito debbano versare un ulteriore importo, pari ad un terzo delle ritenute di imposta sui redditi di capitale complessivamente versate per il periodo d'imposta precedente.

Inoltre sono in via di perfezionamento altri due provvedimenti e cioè:

1) il disegno di legge contenente modificazioni all'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta per gli anni 1975 e 1976, che prevede le seguenti modifiche alle vigenti norme:

limitazione degli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 in materia di interessi passivi e di premi di assicurazione sulla vita;

aumento della detrazione d'imposta per il coniuge a carico, nel caso che questi non possieda redditi superiori a lire seicentomila;

riliquidazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta, per l'anno 1975, dai coniugi con reddito cumulato superiore a lire sette milioni;

2) il disegno di legge recante disposizioni in materia di riscossione dell'imposta sui redditi: viene disposto il versamento a titolo di acconto nel mese di settembre di ciascun anno di un importo pari al 75 per cento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche dovuta per lo stesso anno.

I provvedimenti sopraenunciati hanno ovviamente rilevanza anche nei confronti del gettito tributario per l'anno 1977 e si procederà, quindi, ad una valutazione, sia pure approssimativa, degli effetti positivi e di quelli negativi.

La valutazione sarà approssimativa perchè i dati disponibili non sono sempre omogenei, date le numerose variazioni legislative intervenute in materia, nel breve arco degli anni 1974, 1975 e 1976. Taluni dati, poi, non sono disponibili, come ad esempio quelli riguardanti il contenuto della prima dichiarazione dei redditi presentata, in relazione alle nuove norme sulla riforma tributaria,

nel 1975; è noto, infatti, che non sono ancora state ultimate le iscrizioni a ruolo per i redditi 1974, in quanto è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale che ha radicalmente trasformato la legislazione in tema di cumulo dei redditi.

Procediamo ora all'esame dei capitoli; mi soffermerò in modo particolare sui capitoli dal n. 1001 al n. 1022, sul n. 1030, sul n. 1031 e sul n. 1200. Questi capitoli fanno riferimento ai tributi soppressi (quelli aboliti dal 1° gennaio 1974, che però continuano a dare gettito, anche rilevante, per tutte le partite rimaste da definire o in contestazione per gli anni 1973 e precedenti (vedi le pagine XI, XII e XIII della Tabella n. 1, atto Senato n. 280-1) e ad altri tributi minori (successioni, giochi di abilità, eccetera), per i quali è stata formulata, complessivamente, una previsione di entrata pari a 1.370 miliardi. Se non interverranno fatti nuovi (e ritornerò su questo argomento) comportanti aggravii di lavoro per gli uffici periferici, ai quali è demandata l'attività di accertamento, la previsione avanzata dovrebbe realizzarsi.

Per quanto riguarda il capitolo 1023, l'imposta sul reddito delle persone fisiche è il tributo che è stato maggiormente interessato dai provvedimenti prima descritti. Rispetto alla previsione di 8.285 miliardi, il gettito di questo tributo sconterà, nel 1977, le seguenti variazioni d'ordine positivo o negativo, in relazione alle norme modificative:

a) imposizione separata sui coniugi per i redditi prodotti nell'anno 1976, con conseguente riduzione del tributo dovuto in sede di autoliquidazione nel maggio 1977;

— scomputo in sede di dichiarazione da presentare nel maggio 1977 (e quindi anche in sede di autoliquidazione), dei rimborsi dovuti per cumulo dei redditi 1974;

— aumento da 36.000 a 72.000 lire della detrazione d'imposta per il coniuge a carico, sprovvisto di redditi superiori a seicentomila lire annue;

— iscrizione a ruolo, nel corso del 1977, dell'imposta dovuta sui redditi conseguiti nel 1975, eseguita ovviamente a nome dei singoli percettori di reddito, esclusa l'ipotesi del cumulo. È prevedibile, quindi, una

minore entrata, rispetto a quella preventivata; ma considerato che il cumulo dei redditi 1975 scontava la detrazione correttiva (introdotta dalla legge 2 dicembre 1975, n. 576) e il credito d'imposta pari a lire 150.000, le conseguenze negative dovrebbero essere pressochè irrilevanti.

L'insieme di queste modifiche, discendenti dalla nuova normativa che regola l'imposizione sui redditi dei coniugi dovrebbe comportare una minore entrata complessiva di circa 620-630 miliardi;

b) fissazione di un limite in ordine all'ammissibilità in detrazione degli oneri deducibili (interessi su mutui e assicurazioni sulla vita).

La misura, che mira soprattutto ad eliminare taluni tentativi di evasione fiscale, avrà anche conseguenze positive in termini di gettito e la maggior entrata può valutarsi, in via del tutto approssimativa, in 100 miliardi;

c) riscossione mediante ruolo, nei primi mesi del 1977, delle partite sospese a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale sul cumulo dei redditi. Queste iscrizioni a ruolo dovrebbero comportare un maggior gettito di circa 100-120 miliardi;

d) rivalutazione dei coefficienti di aggiornamento delle rendite catastali, che avrà sensibili riflessi nella determinazione del reddito da assoggettare all'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di dichiarazione e di autoliquidazione nel maggio 1977, dovrebbe conseguirsi una maggior entrata di circa 200 miliardi;

e) anticipazione del 75 per cento dell'imposta dovuta per l'anno 1977, da effettuarsi nel settembre 1977. L'operazione dovrebbe consentire una maggiore entrata di 800 miliardi;

f) infine, a conclusione dell'esame delle variazioni di entrata concernenti il capitolo 1023, sembra opportuno segnalare che per il prossimo anno è prevedibile un sensibile incremento, rispetto alla previsione, del gettito delle ritenute alla fonte (articoli 2, 3 e 4), dovuto all'aumento delle retribuzioni che combina i suoi effetti a quelli dell'aumento dell'aliquota progressiva nei confronti dei

redditi aggiuntivi o marginali. Tale incremento dovrebbe aggirarsi intorno ai 400 miliardi.

Passo ora al capitolo 1024. Per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche sono previste le seguenti variazioni: incremento di 700 miliardi per effetto dell'anticipazione del 75 per cento del tributo dovuto per l'anno 1977; diminuzione di circa 200 miliardi per effetto del ritorno dell'aliquota del tributo al livello normale del 25 per cento (è stata del 35 per cento negli anni 1974 e 1975), che dovrebbe essere compensata da un corrispondente prevedibile incremento dell'entrata sul capitolo 1026.

Vengo ora al capitolo 1025. La previsione per questo tributo non dovrebbe subire sostanziali variazioni, nonostante la rivalutazione delle rendite catastali, comportante un aumento di gettito di 130 miliardi, in quanto non sembrano realizzabili, a breve scadenza, rettifiche in aumento dei redditi diversi da quelli catastali (di lavoro autonomo, di impresa, eccetera) per i quali l'imposta è dovuta in base a dichiarazione e che sono suscettibili di sensibili incrementi.

Per quanto riguarda il capitolo 1026, l'anticipazione a novembre di un terzo della quota dovuta per l'anno 1976 non modifica la previsione di entrata per il 1977, in quanto a febbraio si avrà il conguaglio per l'anno 1976 ed a luglio ed a novembre l'anticipo di altri due terzi in conto di quanto dovuto per il 1977. È, peraltro, prevedibile un incremento nel gettito della ritenuta per il combinato effetto dell'aumento del saggio d'interesse e della massa dei depositi.

Riguardo al capitolo 1027, l'elevazione dell'aliquota della ritenuta di imposta sugli utili distribuiti dalle società, dal 30 al 50 per cento, non dovrebbe comportare sensibili variazioni positive di entrate, in quanto l'aumentato prelievo in sede di ritenuta d'imposta a titolo definitivo può causare modifiche al comportamento di parte dei contribuenti, che troveranno più conveniente la ritenuta d'acconto e la successiva inclusione degli utili (dividendi) nella dichiarazione annuale dei redditi.

Completato questo breve esame, passo ora alla categoria II: tasse ed imposte sugli af-

fari. In ordine alle previsioni di entrata per l'anno finanziario 1977, di cui al disegno di legge presentato al Parlamento il 29 luglio 1976, si è cercato di quantificare le possibili variazioni negative e positive derivanti dai provvedimenti intervenuti dalla data di presentazione del citato disegno di legge alla data odierna.

Hanno interessato l'indagine in parola i provvedimenti legislativi che seguono:

1) decreto-legge 18 settembre 1976, n. 648, convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 1976, n. 730, concernente interventi per le zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dagli eventi sismici dell'anno 1976;

2) decreto-legge 8 ottobre 1976, n. 691, recante modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi e del gas metano per autotrazione.

Con il primo provvedimento vengono accordate, tra l'altro, facilitazioni in materia di tasse ed imposte indirette sugli affari: l'imposta che più interessa ai fini della previsione è l'IVA (capitolo n. 1203). Detta imposta, in conseguenza delle agevolazioni contemplate nel menzionato decreto-legge n. 648, potrà subire una riduzione di gettito, per l'anno 1977, valutabile circa in 30 miliardi.

Per quanto riguarda, invece, le altre imposte di maggiore importanza e cioè l'imposta di registro, quelle di successione, ipotecarie e di bollo e le tasse sulle concessioni governative, si ritiene che non vi dovrebbero essere modifiche degne di rilievo, considerato il limitato volume degli affari che potranno interessare la zona danneggiata.

Con l'articolo 9 del secondo provvedimento citato in premessa (decreto-legge 8 ottobre 1976, n. 691) è stata disposta la riduzione della tassa di circolazione per le autovetture di minore cilindrata; come conseguenza è da prevedere una minore entrata di circa 95 miliardi (per il capitolo n. 1218) e di circa 5 miliardi per la relativa addizionale (capitolo n. 1219).

Una variazione positiva di circa 30 miliardi, può essere, invece, prevista per effetto

delle disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge medesimo, che ha istituito una soprattassa annuale sui motori *diesel*. Detta soprattassa dovrà affluire al nuovo capitolo n. 1235, di recente istituito dalla Ragioneria generale dello Stato.

Altra variazione positiva, infine, è da prevedere per gli introiti dell'IVA in conseguenza dell'aumento apportato al prezzo dei carburanti con lo stesso provvedimento. Tale maggior gettito può essere calcolato intorno ai 150 miliardi.

In conclusione, si prevedono nel complesso, per quanto riguarda i capitoli della categoria II, variazioni in più per lire 180 miliardi e variazioni in meno per lire 130 miliardi, con una differenza positiva di 50 miliardi.

Vengo ora alla categoria III che riguarda le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane. Con il decreto-legge 8 ottobre 1976, n. 691, sono stati apportati inasprimenti fiscali all'imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi e sul gas metano. Rispetto alle cifre indicate nel bilancio di previsione, presentato nel luglio scorso, si dovrebbero, pertanto, realizzare sostanziali incrementi di gettito per quanto riguarda i seguenti capitoli di entrata: capitolo 1409: imposta di fabbricazione sugli oli minerali, incremento prevedibile: 1.070-1.150 miliardi; capitolo 1410: imposta di fabbricazione sui gas di petrolio liquefatti, incremento prevedibile: 10-15 miliardi; capitolo 1412: imposta di consumo sul gas metano per autotrazione, incremento prevedibile: 20-25 miliardi.

Nel valutare le possibilità di incremento si è tenuto conto anche dell'andamento dei consumi di questi prodotti, ipotizzando per la benzina una riduzione, almeno iniziale, dei consumi, mentre per il metano per uso autotrazione si è previsto un lieve incremento, data la maggior convenienza di tale carburante rispetto alla benzina. Per i gas di petrolio liquefatti è stato previsto un limitato aumento di gettito in quanto la previsione era piuttosto elevata.

Nell'insieme il citato provvedimento dovrebbe assicurare un incremento di gettito valutabile tra i 1.100 ed i 1.200 miliardi di lire.

Le categorie IV: monopoli, e V: lotto e lotterie, hanno in previsione un importo rispettivamente di 1.360 e 320 miliardi, con limitati incrementi. Le entrate extratributarie passano da 2.516 a 3.494 miliardi, con un incremento di 978 miliardi. Le poste di maggior rilievo si riferiscono alla categoria X: interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro, con entrate per miliardi 1.009,8, in gran parte relativi ad interessi su BOT (buoni ordinari del Tesoro) depositati a riserva obbligatoria presso la Banca d'Italia per la parte eccedente l'interesse corrisposto dalla Banca stessa, ed alla categoria XI: recuperi, rimborsi e contributi, per miliardi 1.414, 866 544 dei quali (capitolo 3502) sono somme da prelevarsi sul conto di tesoreria per il servizio dei mutui contratti per la estinzione dei debiti mutualistici verso gli ospedali e 465 (capitolo 3615) miliardi sono le somme relative al fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera.

Occorre inoltre fare menzione della categoria alienazioni ed ammortamenti che passa da una previsione '76 di 66.393 milioni a 74.144, con un aumento di milioni 7.751,3 e dell'accensione di prestiti che passa da 542 miliardi a 537, da ricavarsi mediante l'emissione di titoli di debito pubblico (capitoli 5002 e 5004).

Signor Presidente, onorevoli colleghi, trattando dei capitoli ai quali fanno riferimento i tributi soppressi, ho affermato che, se non interverranno fatti nuovi, comportanti aggravii di lavoro per gli uffici periferici ai quali è demandata l'attività di accertamento, la previsione formulata dovrebbe realizzarsi. Dopo questa sintetica panoramica delle previsioni di entrata tributaria per l'anno 1977, voglio ribadire il concetto che, se si vogliono rendere certe le previsioni, bisogna puntare sul completo funzionamento della macchina tributaria, ivi compresa la azione per ridurre progressivamente le aree di evasione.

In particolare, per quanto riguarda il tema della lotta all'evasione che, senza dubbio, costituisce l'asse centrale di una nuova strategia di politica tributaria, non possono non destare qualche preoccupazione alcuni dati contenuti in una recente proposta di

risoluzione presentata alla Camera dei deputati da alcuni onorevoli comunisti. Mi riferisco alla risoluzione n. 7-00023, presentata dall'onorevole Sarti ed altri, il 7 dicembre. Oltre ad una serie di considerazioni di ordine generale il documento contiene dati piuttosto allarmanti sulla situazione delle pratiche arretrate giacenti negli uffici finanziari; vi si parla di oltre 11 milioni di dichiarazioni di redditi da rettificare per gli anni dal 1970 al 1974, si sottolinea che tutte le dichiarazioni relative al 1975, presentate nel 1976, sarebbero da esaminare e che un cospicuo numero di pratiche per iscrizione e rettifiche catastali, per trasferimenti immobiliari e per accertamenti INVIM sarebbero completamente ferme.

Ora, a prescindere dall'esattezza di tali elementi, non v'è dubbio che la piena funzionalità della macchina amministrativa preposta all'accertamento e alla riscossione delle entrate fiscali rappresenta la prima e indispensabile condizione per garantire una più equilibrata evoluzione dell'assetto complessivo della finanza pubblica statale.

In questo senso, comunque, mi pare che l'azione dell'attuale staff dirigenziale del Ministero delle finanze dia fondate garanzie in ordine al proseguimento di una linea di rigore e di efficienza amministrativa.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il senatore Colella per la sua esauriente e come sempre puntuale relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

**P O L L I .** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, sono note le ragioni che hanno portato il Gruppo al quale appartengo, il Gruppo socialista, ad astenersi, nell'altro ramo del Parlamento, sul bilancio testè in discussione. Noi socialisti peraltro non abbiamo voluto prendere questo documento come metro di giudizio nei confronti dell'attuale Governo per due ordini di motivi: in primo luogo perchè consideriamo questo bilancio una eredità lasciata all'attuale Governo da quello precedente; in secondo luogo perchè, date le caratteristiche rigide del bilancio, e quindi la difficoltà di potervi apportare variazioni nel-

l'ambito del dibattito parlamentare, consideriamo più utile prendere come punto di riferimento per giudicare la politica del Governo le eventuali evoluzioni della politica economica che all'interno del bilancio potrebbero essere adottate dal Governo, piuttosto che il dato statico del bilancio in se stesso.

Questo però non ci esime dall'entrare in alcune valutazioni di merito sul bilancio e, per quanto riguarda questa seduta, in particolare nei confronti della tabella relativa all'entrata.

Vale la pena subito di rilevare come il volume delle entrate tributarie previsto per il 1977 in lire 32.130 miliardi, risulti superiore alle stime di previsione originarie, che lo indicavano in lire 23.431 miliardi e 597 milioni, di circa il 38 per cento.

La percentuale di variazione è ancora maggiore se il riferimento viene fatto in rapporto al volume delle entrate extratributarie e a quello degli altri cespiti non strettamente tributari.

Anche se la variazione è macroscopicamente cospicua, non vogliamo ritenerla inattendibile, perchè ciò equivarrebbe a mettere in dubbio, senza ragioni analiticamente fondate, i calcoli e le valutazioni effettuate non solo dal Ministero delle finanze ma anche dagli istituti specializzati che hanno concorso a ricavare le proiezioni dei dati.

C'è tuttavia da rilevare che il prelievo straordinario previsto a tutt'oggi in 5.000 miliardi, provoca e provocherà, a sua volta, variazioni sulle principali variabili del sistema a cui si correla l'andamento del gettito.

Non c'è dubbio infatti che il prelievo straordinario influenzerà con la variazione della domanda la variazione dei prezzi, così come eventuali provvedimenti sul costo del lavoro potranno incidere sulla formazione della massa salariale.

Si tratta di eventi non presenti al momento della determinazione delle previsioni e quindi non influenti, allora, sulle grandezze dalla cui stima dipende, appunto, la previsione.

Abbiamo quindi qui un primo elemento di indeterminazione e di incertezza che, quanto meno, dovrebbe essere corretto da un aggiornamento informativo da parte del Ministro delle finanze, che ci attendiamo in sede di replica.

In ogni caso, al di là delle eventuali correzioni e degli aggiustamenti delle stime di previsione, c'è da mettere in rilievo come, malgrado l'incremento del gettito, non viene mutata la posizione dell'Italia nella graduatoria dei Paesi della CEE in relazione all'incidenza percentuale del gettito sul prodotto interno lordo. E ciò, come faceva osservare alla Camera il relatore Bassi, sia considerando separatamente l'incidenza tributaria che quella per contributi sociali, sia assommandole.

Se ora si tiene appunto presente che questa incidenza percentuale rimane per l'Italia inferiore a quella dei Paesi della CEE (ma — occorre aggiungere — ancora di più se riferita a Paesi extra comunitari, come la Svezia e gli Stati Uniti), anche comprendendo nella percentuale complessiva la quota relativa alle contribuzioni sociali, che invece in Italia sono superiori rispetto agli altri Paesi, ne risulta l'incidenza estremamente bassa, in sede di comparazione, del prelievo fiscale propriamente detto; circostanza che mette in luce maggiormente la forte regressività del nostro sistema tributario, da un lato, e l'onerosità di quello previdenziale, dall'altro.

Fatto, quest'ultimo, ancora più grave se, sempre comparativamente, si considerano il livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni rese dal sistema nell'ambito della sicurezza sociale in Italia rispetto ad altri Paesi come il Regno Unito, la Danimarca, la stessa Irlanda, e in generale tutti gli altri Paesi della CEE.

Circa la struttura dell'entrata, non ci sentiamo poi di condividere la compiacenza dell'onorevole Bassi, relatore alla Camera dei deputati, sul fatto che, per la prima volta, il flusso delle imposte dirette sopravanza, se pure di poco, quello delle indirette. Infatti, occorre rendersi conto che tale circostanza dipende da un fatto negativo e cioè dall'ingente evasione dell'IVA,

stimabile prudenzialmente in non meno di 2.500 miliardi e non riassorbibile nel breve termine allo stato attuale di efficienza dell'apparato della Amministrazione finanziaria.

Devo ricordare, al riguardo, che già l'onorevole Colucci, intervenendo alla Camera per il nostro Gruppo due mesi fa, metteva in rilievo come la Guardia di finanza avesse accertato, in quest'ultimo periodo, evasioni dell'IVA per 800 miliardi in sole sei aziende di limitate dimensioni: poco meno dell'undicesima parte dell'intero gettito previsto per il 1977!

A questo proposito, anzi, è tutt'altro che fuori luogo parlare di « prassi dei due tempi » anche per quanto riguarda il comportamento del Governo nella questione della ristrutturazione degli apparati finanziari da un lato e della formazione e reperimento della base imponibile dall'altro.

Si continua ogni anno ad affermare che per migliorare l'entrata occorre prima migliorare l'efficienza della Pubblica amministrazione. In realtà si è assistito ad un pauroso e pericoloso scadere dell'efficienza delle strutture finanziarie dello Stato, a un aumento concomitante delle evasioni, ad un accentuarsi grave della regressività non tanto in relazione al rapporto del peso rispettivo tra le imposte dirette e quelle indirette, quanto all'interno stesso di quelle dirette, per effetto del maggior apporto percentuale del gettito derivante da redditi di lavoro subordinato sugli altri redditi.

L'inefficienza delle strutture qui si rende più evidente tenendo conto che la maggior parte del gettito deriva da ritenuta alla fonte con versamento diretto alle tesorerie; ed anche tenendo conto, per la restante quota di gettito non derivante da lavoro subordinato, che il meccanismo dell'auto-tassazione taglia fuori l'attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria. Gran parte di queste considerazioni valgono peraltro anche per molte componenti impositive della categoria delle imposte indirette.

In questo modo il male specifico del nostro sistema fiscale, consistente nell'essere più produttivo di effetti nei confronti delle

linee di minor resistenza della platea contributiva e quindi nei confronti delle categorie più indifese o meno agguerrite, come i lavoratori a reddito fisso, si è ulteriormente accentuato.

Sotto questo profilo della capacità di resistenza nei confronti dell'imposizione fiscale da parte di certe categorie di percettori di reddito non da lavoro subordinato sarebbe interessante conoscere il volume del contenzioso ancora in essere nei vari distretti. E giro questa richiesta al ministro Pandolfi, perchè ci ragguagli, al riguardo, in sede di replica.

Questa serie di considerazioni sull'entità e sulla struttura dell'entrata conducono ad altre considerazioni relative al sistema fiscale. In particolare, in ordine alla sua utilizzabilità come strumento stabilizzatore del ciclo, come accade per altri Paesi industrializzati, in cui l'efficacia del sistema a questo fine è molto alta, proprio perchè esso è fortemente progressivo e con un notevole grado di efficienza delle strutture.

Da noi mancano entrambe le condizioni: sia quella della forte progressività del sistema fiscale che quella di un soddisfacente grado di efficienza dell'Amministrazione finanziaria.

Viene così di fatto a mancare — e quando ce ne sarebbe più bisogno! — una variabile strumentale essenziale per intervenire sul ciclo con efficacia e tempestività per lo meno equivalenti a quelle degli strumenti monetari e creditizi e di questi in ogni caso certamente meno distruttivi.

Nel caso italiano, date appunto le caratteristiche di regressività e inefficienza del sistema fiscale, non solo la politica delle entrate si rivela inidonea come fattore di stabilizzazione del ciclo, ma la sua insufficienza globale costringe, quasi, all'uso della leva monetaria e creditizia e, entro certi limiti, a un finanziamento del disavanzo effettuato prevalentemente attraverso emissioni di titoli di Stato, con effetti certamente deflattivi.

A tutt'oggi, però, ogni tentativo di rimettere ordine nel sistema si è risolto più che negativamente.

L'automazione si è rivelata, per i modi con i quali si è preteso di introdurla, un costoso fallimento.

A questo proposito, è già stato osservato dai sindacati confederali che senza automazione, ma con un migliore utilizzo del personale « munito di penna e guida telefonica », si sarebbe potuto procedere alla formazione, senza omissioni, delle schede di migliaia di professionisti, commercianti e, in generale, di operatori autonomi tra i quali è più elevata l'evasione.

Si potrebbe ora aggiungere che, a questo fine, potrebbero essere utilizzati, nel quadro del programma per l'occupazione giovanile, migliaia di giovani diplomati, così come già proposto dal nostro Gruppo alla Camera nell'intervento dell'onorevole Colucci, anche se, peraltro, l'ipotesi riguardava allora solo l'utilizzo dei giovani nell'ambito del comparto catastale.

Ci sembra in ogni caso corretta l'impostazione dei sindacati sulla questione dell'introduzione dell'automazione nella Pubblica amministrazione per cui è pregiudiziale e preliminare ad essa la semplificazione e razionalizzazione dei servizi.

Ciò anche per non cadere nella situazione paradossale, ma anche colposa, per cui non soltanto non sono stati eliminati certi enti inutili ma, addirittura, tali enti sono stati anche automatizzati.

Infine, il nostro Gruppo ritiene che per una effettiva funzionalità delle strutture finanziarie erariali occorra l'affiancamento ad esse di quelle degli enti locali. Occorrerà, inoltre, individuare forme opportunamente istituzionalizzate di riscontro pubblico, capillare, decentrato, sui risultati dell'attività della struttura finanziaria pubblica così come noi proponiamo di riordinare.

In questi giorni si ipotizza, anche da parte di ambienti responsabili, un fabbisogno ulteriore di entrate dello Stato di 15.000 miliardi; se queste notizie sono esatte, come riportato dalla stampa e secondo recenti dichiarazioni del ministro Pandolfi...

**PANDOLFI**, *ministro delle finanze*.  
Mi permetta di interromperla, senatore Polli; io ho decisamente smentito queste

notizie, esse ci danneggiano sul piano interno, internazionale e sindacale!

**POLLI**. Onorevole Pandolfi, sono lieto di aver provocato questa sua ulteriore smentita!

Sulla stampa si diceva che si farebbe fronte a questo nuovo fabbisogno per 10 mila miliardi (a favore di ospedali e mutue) con un aumento dei contributi previdenziali, mentre i restanti 5.000 miliardi il Ministro delle finanze, così si diceva, riteneva che dovessero essere coperti dal gettito delle imposte normali che dovrebbe essere ancora superiore rispetto alle previsioni di cui oggi discutiamo.

In merito a questo problema io volevo provocare una esplicita indicazione e conferma da parte del Ministro e, come ho già detto, prendo atto con soddisfazione di quanto il ministro Pandolfi ha ora affermato in sede parlamentare.

Volevo anche dire che non intendevamo lasciar passare l'occasione del discorso sugli aumenti contributivi senza un contestuale esame e dibattito sullo stato dei maggiori enti previdenziali ed assicurativi, sulla loro gestione e ristrutturazione.

Intorno a tale problema, ripeto, noi vogliamo provocare, per quanto ci è possibile, un dibattito parlamentare nel quale si faccia finalmente il punto sulle capacità di questi enti e sulla loro funzionalità.

Per quanto riguarda infine la possibilità di un'ulteriore variazione in aumento del gettito ordinario previsto abbiamo già avuto chiarimenti, per cui riteniamo inutile tornare a sollecitarli.

Per la verità, eravamo in uno stato d'animo pieno di *suspence*, nello stato d'animo di chi si trova di fronte a giochi di prestigio che in molti casi, come ha dichiarato giustamente il Ministro delle finanze, non giovano certamente alla situazione economica del Paese, sia all'interno che all'estero.

Infine, per quanto riguarda l'IVA, ci risulta direttamente che i flussi di pagamento hanno subito decelerazioni e ritardi gravi in fase di riscossione effettiva a mezzo di assegni. La perdita in interessi ed in valuta da parte dello Stato per effetto di questi

ritardi è evidente ed è equivalente al vantaggio corrispondente che viene fruito dai debitori d'imposta.

Chiedo all'onorevole Ministro — e concludo — se non ritiene che tale inconveniente possa essere ovviato ove il pagamento a mezzo di assegno venisse effettuato direttamente ad apposito sportello della Banca d'Italia.

**GIOVANNIELLO.** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, nel mio intervento non intendo addentrarmi in un'analisi dettagliata della Tabella in esame anche perchè, in effetti, si tratta di una contabilità già abbondantemente analizzata.

Vorrei fare invece alcune considerazioni generali e politiche per dare un contributo, anche modestissimo, alla conoscenza dei grandi problemi che abbiamo dinanzi.

Un'impresa, indubbiamente, è efficiente soltanto quando produce ma, ancora di più, quando riesce ad incassare; quando si produce non vi sono veri e propri problemi di incasso in quanto, nel corso della produzione, la disponibilità, automaticamente, si presenta per cui non si va troppo alla ricerca ed alla raccolta definitiva di ciò che proviene dalla produzione medesima.

Ebbene, direi che quando sono state organizzate le strutture di riscossione del nostro apparato statale ciò è stato fatto in modo naturale, per i giorni delle « vacche grasse » e non con la efficienza dovuta. Lo Stato non si è dato dunque strutture adeguate e, nel corso degli anni queste strutture stesse sono andate ampliandosi ed appesantendosi, senza alcun disegno logico efficiente o, meglio, razionale.

Il *boom* economico in Italia è stato una realtà e, negli ultimi anni, dal 1950 al 1960, non vi è stato un fabbisogno urgente di risorse in quanto la produzione metteva automaticamente a disposizione dell'apparato dello Stato le somme necessarie affinché lo Stato funzionasse. Oggi ci troviamo invece nel periodo drammatico delle « vacche magre » e dobbiamo preoccuparci, come è buona norma economica, in assenza di liquidità, di farla rifluire.

Il grosso problema da affrontare è dunque quello dell'efficienza dell'apparato statale preposto a questo settore, dell'efficienza dell'Amministrazione finanziaria.

Se vogliamo guardare alle cose con concretezza, senatore Polli, il fatto che l'impresa o il soggetto d'imposta paghino con l'assegno anzichè con moneta contante non mi pare che costituisca qualcosa di molto importante e preoccupare eccessivamente vorrebbe dire voler scavare la montagna con uno spillo! Oltre tutto, se pensiamo di far confluire ogni operazione alla Banca d'Italia, passeranno addirittura settimane prima che l'IVA possa essere incassata.

Ma perchè non riusciamo ad incassare interamente l'IVA, che costituisce il più grosso cespite di finanziamento dello Stato, quando abbiamo a nostra disposizione dei riferimenti precisi?

**PRESIDENTE.** Forse, perchè gli italiani sono furbi!

**GIOVANNIELLO.** E forse anche perchè lo Stato riesce a stimolare questa furbizia. Ma io direi che, a volte, le evasioni non sono dolose; le evasioni possono essere colpose anche per scarsa informazione.

Signor Ministro, io so per esperienza diretta che il più delle evasioni non costituiscono un fatto doloso, ripeto, ma colposo per la troppa difficoltà e macchinosità nel determinare imposte e tasse.

Le nostre strutture sono scoppiate proprio perchè vi è stato lo scoppio produttivo. Parliamo, ad esempio, del catasto che non funziona eppure sentivo dire — ed è vero — che ci sono 3 milioni e più di alloggi non censiti, il che significa che non potranno essere più censiti in futuro in quanto ci vorrebbero secoli di lavoro se, con gli strumenti attualmente a disposizione, volessimo mettere in regola questi uffici.

È dunque evidente che bisogna predisporre strutture nuove, diverse e moderne ma in questo io non voglio addossare responsabilità e colpe soltanto allo Stato, in quanto apparato centrale; io dico che, comunque, le amministrazioni locali, di qualunque coloritura esse siano, non hanno adeguatamen-

te risposto alla domanda di civiltà del Paese. Se è vero che ci sono 3 milioni di alloggi non censiti è altrettanto vero che di questi 3 milioni di alloggi almeno il 50 per cento, addirittura, non hanno nemmeno la licenza edilizia! Le licenze edilizie, onorevoli senatori, non sono un fatto statale ma sono di competenza delle amministrazioni locali e, pertanto, queste si devono far carico di far funzionare i loro apparati.

Abbiamo evidentemente bisogno di essere aiutati dall'automazione, da strumenti più moderni e scientificamente adeguati, in grado di fare analisi accurate nei vari settori; gli uffici finanziari non hanno neanche carta e penna a loro disposizione ma, anche se l'avessero, non credo che sarebbero in grado di svolgere manualmente tutto il lavoro che si è accumulato negli anni.

Alcuni provvedimenti, come l'autotassazione, ad esempio, sono stati adottati io ritengo con successo in quanto, oltre a costituire un fatto psicologicamente positivo per la formazione della coscienza civile del contribuente, rappresentano un notevole sgravio per gli uffici finanziari.

Prima di concludere io desidero dare atto al ministro Pandolfi della sensibilità con la quale si è fatto carico del problema di approntare nuove strutture, moderne, civili e scientificamente efficienti per dotare lo Stato italiano degli strumenti adeguati al suo buon funzionamento.

In questo bilancio vi è un elemento che a prima vista mi ha lasciato perplesso ma che poi mi ha convinto sempre di più; mi riferisco ai numerosi « per memoria » che si leggono in alcuni capitoli e che, forse, rappresentano un intendimento di programmazione futura. Io sono certo di questo in quanto conosco la sensibilità del ministro Pandolfi e poichè la politica viene fatta dagli uomini, quando questi sono adeguatamente capaci e sensibili, credo che il loro impegno meriti credito e fiducia.

BACICCHI. Onorevole Presidente, si deve ovviamente esprimere un giudizio sulle previsioni di entrata dello Stato e non si può fare a meno di constatare che le en-

trate previste quest'anno sono decisamente superiori a quelle degli anni passati.

Il ministro Pandolfi si ricorderà di una lunga discussione alla Commissione bilancio del Senato fatta a questo proposito, anche in relazione ad alcuni nostri emendamenti che proponevano, sulla base dell'andamento del gettito di determinati capitoli di entrata, un aumento delle entrate stesse.

PANDOLFI, *ministro delle finanze*.  
Difendevo una causa sbagliata!

BACICCHI. Mi pare che il nuovo metodo adottato quest'anno, analitico e non solo macroeconomico, porti le previsioni più vicine al vero in ordine a quello che effettivamente si potrà realizzare per le entrate.

C'è un considerevole aumento, sotto certi aspetti previsto, delle entrate rispetto alle previsioni rettifiche, le quali superano quelle iniziali del bilancio del 1976. Tutto questo però mi induce a fare una considerazione, già svolta dal collega Polli, sulla percentuale delle entrate tributarie italiane, relativamente bassa rispetto agli altri Paesi della CEE. Anche se si aggiungono alle entrate tributarie le contribuzioni sociali, si constata la loro inferiorità di almeno un tre per cento rispetto alla Francia e di un sei per cento rispetto alla Germania; ritengo poi sia meglio non parlare di altre nazioni dove questa differenza diventa enorme. Le entrate previste nel bilancio in esame consentono indubbiamente di fare un passo in avanti nel colmare questo divario. Si tratta però di un lieve miglioramento, sebbene le cifre possano sembrare a prima vista consistenti: nel 1974 avevamo entrate tributarie pari al 18,4 per cento del prodotto interno lordo; per il 1977 invece si prevede un'entrata tributaria ammontante a poco più del 19 per cento. Quindi, è ancora modesto il passo in avanti che si compie per coprire questo dislivello rispetto agli altri Paesi della Comunità europea.

Tutto questo fa capire che esiste ancora un largo margine per arrivare ad un'entrata tributaria accettabile per le necessità della

spesa pubblica, e che è presente una notevole evasione. Mi pare appunto che questo sia il vero problema da affrontare: non è importante infatti cercare nuove imposte ma sarebbe invece opportuno che i contribuenti italiani pagassero tutti secondo le loro possibilità. Vorrei dare atto all'onorevole Pandolfi di essersi seriamente impegnato in questa direzione, ma desidererei anche chiedere al Ministro di informarci su quello che si sta facendo per colmare questo divario. Occorrerebbe inoltre avere dati circa i modi di riduzione di tale area di evasione; infatti, le informazioni fornite dal relatore sul numero delle dichiarazioni di reddito ancora da controllare, sul numero dei trasferimenti di beni immobiliari da accertare e sui ricorsi da esaminare, fanno sorgere alcuni problemi. Si dovrebbe, secondo me, procedere ad una semplificazione delle pratiche, in modo da non ingolfare gli uffici finanziari per un contenzioso fatto di piccole cose, ed arrivare ad esaminare seriamente quelle categorie di contribuenti tra i quali tutta l'Italia presume si nasconda buona parte dell'evasione fiscale. A tal fine la mia parte politica attribuisce all'anagrafe tributaria grande importanza ed il Ministro sarà da noi ascoltato con molto interesse quando si soffermerà su quello che si sta effettivamente compiendo in questo settore. L'accertamento dei redditi deve però avvenire in modo non solo meccanico ma democratico, sollecitando lo apporto dei comuni.

Vorrei anche far presente che l'aumento delle previsioni d'entrata, rispetto a quelle rettifiche del 1975, è consistente solo fino ad un certo punto. Il collega Polli ha fatto una serie di considerazioni sulle nuove misure fiscali e tariffarie adottate in questi ultimi mesi. Mi sembra però, d'altra parte, che le previsioni di entrata non solo possono essere raggiunte, ma bisognerebbe proporsi concretamente di superarle attraverso le misure di cui parlavo prima, perchè il tasso d'inflazione previsto è di oltre il venti per cento e vi sarà quindi un aumento dei prezzi del venti per cento: proprio ieri ho letto su un giornale che il Ministro del tesoro ha ribadito tale previsione. È necessario, pertan-

to, il superamento delle cifre che appaiono in bilancio. Abbiamo, d'altra parte, tutti letto le dichiarazioni dell'onorevole Pandolfi relative ai problemi attuali, sui quali mi pare potrebbe essere utile un'informazione alla Commissione, già richiesta del resto dal collega Polli. Le entrate appaiono in sostanza insufficienti rispetto alle previsioni di uscita che non figurano in bilancio. Si tratta di un discorso che dovremo riprendere; pure il Presidente del Consiglio dei ministri recentemente alla Camera ha parlato di una spesa aggiuntiva, rispetto a quella prevista nel bilancio del 1977, per tutta una serie di nuovi fatti legislativi che dovranno essere tenuti presenti. Si è soffermato sulle misure che bisognerà adottare nei confronti dei comuni, sulla spesa che comporterà la soluzione della vertenza dei pubblici dipendenti, sul provvedimento organico per la ricostruzione del Friuli; ha parlato addirittura di commesse pubbliche e di altre misure che non era possibile elencare in questo momento. Su tutti questi problemi il dibattito è aperto e molto si è detto sul reperimento dei mezzi necessari. In questa sede il Ministro delle finanze potrebbe darci indicazioni circa le fonti di entrata cui si intende ricorrere per far fronte a tali esigenze. Mi pare infatti che un'informazione da parte del Ministro a questo riguardo sia molto opportuna, considerando anche che dovremo affrontare l'esame dello stato di previsione per la spesa.

Concludo, onorevole Pandolfi, preannunciando l'astensione del Gruppo comunista, in coerenza con l'atteggiamento generale che abbiamo assunto nei confronti dell'attuale Governo.

**B A S A D O N N A .** Dopo l'analisi accurata del relatore e le domande che sono state rivolte dai colleghi che mi hanno preceduto, vorrei chiedere alcuni chiarimenti sia per formulare considerazioni di carattere generale che per giustificare il voto della mia parte politica.

Per quanto riguarda la questione di nuove imposizioni, il ministro Pandolfi si è dimostrato perfettamente tranquillo in una recente intervista, nella quale ha affermato

che non si richiederanno altri tributi perchè le entrate risulteranno superiori alle previsioni. E ciò è dovuto all'aumento delle retribuzioni e delle variazioni monetarie, all'entrata in funzione di nuovi meccanismi destinati a colpire più efficacemente l'evasione, all'impiego di nuovi metodi per la riscossione. E così, mentre il gettito totale per il 1976 dovrebbe raggiungere i 27.520 miliardi, con un aumento del 40 per cento rispetto al 1975, per il 1977 la previsione sale a 32.130 miliardi, ai quali vanno aggiunti — come è noto — 3.800 miliardi. Malgrado questo aumento della previsione tributaria, il disavanzo di cassa dello Stato non è diminuito a causa dell'espansione delle spese in misura imprevista.

L'anno in corso, secondo alcune valutazioni, si chiuderebbe con un disavanzo di cassa inferiore ai 16 miliardi, per cui si prevede per l'anno prossimo un disavanzo dell'ordine di 20.000 miliardi. In tal modo non verrebbe rispettato uno degli impegni assunti con la Comunità europea, secondo il quale, tra l'altro, il livello del disavanzo del Tesoro non dovrebbe superare i 13.000 e 800 miliardi. E questo impegno non sarà certamente soddisfatto. Stamane, un giornale al quale ella, signor Ministro, ha concesso un'intervista, ha detto che anche il tetto del credito globale di 29.500 miliardi verrà largamente superato.

Ora, l'Italia ha disperatamente bisogno di contrarre altri debiti per salvarsi dal baratro, benchè il nostro indebitamento sia passato, in tre anni, da 7 a 17 miliardi di dollari, e si determinino per noi oneri assolutamente insopportabili. Ma per ottenere altri crediti, il nostro Paese deve dimostrare di essere ancora solvibile e di rispettare tutti gli impegni assunti. E questo pare non accada, o perlomeno potrà non accadere. Tutto ciò non può non determinare preoccupazioni e dubbi.

Per quanto riguarda i dubbi sulla effettiva situazione della gestione di cassa e sugli altri dati contabili, questi potrebbero essere almeno in parte fugati attraverso una documentazione che fornisca un quadro completo della dinamica della finanza pubblica e che, per quanto riguarda le entrate, l'ono-

revole Ministro si è impegnato a fornire presso l'altro ramo del Parlamento, assieme alle elaborazioni statistiche del fenomeno fiscale, al fine di consentire una interpretazione valida dei dati e la formulazione di previsioni fondate. Anche su questo, signor Ministro, gradiremmo qualche altra precisazione. In un'altra intervista lei ha detto che la tregua fiscale non durerà molto e che ad altri tributi bisognerà ricorrere per fronteggiare esigenze che si vanno maturando, in modo particolare per gli interventi previsti a favore dell'apparato industriale, per assicurare alla produzione una maggiore competitività, con favorevoli riflessi sulla bilancia dei pagamenti.

In questa direzione, come è noto, sono dirette le provvidenze per la ristrutturazione, l'aggiornamento tecnologico e la riconversione delle imprese industriali, per la contrazione della dinamica salariale, attraverso una intesa tra le parti sociali che si appalesa sempre più problematica, ed altri interventi. Tra questi ultimi, l'alleggerimento dell'indebitamento a breve, al quale si sta lavorando proprio in queste ore per assicurare il riassetto di alcune aziende in grave difficoltà, prima che queste intraprendano gli investimenti previsti dal disegno di legge sulla riconversione industriale. Si ritiene che queste provvidenze non possano assicurare risultati soddisfacenti e che si debba pertanto procedere alla fiscalizzazione degli oneri sociali, almeno per alcuni comparti produttivi. Anche su questo notizie di stampa affermano che sarebbe intendimento del Governo ricorrere all'aumento delle aliquote dell'IVA. Il Ministro ben conosce i riflessi di varia natura, particolarmente inflazionistici, che un tale provvedimento può comportare e le difficoltà che si incontreranno per ridurli o eliminarli senza dire che aumenterà il divario, che ogni anno sempre più si manifesta, tra preventivo e consuntivo e che fa perdere ogni significato alle indicazioni favorevoli che si riscontrano nel bilancio, in maniera particolare nel settore delle entrate, in conseguenza di una efficace azione condotta nella fase organizzativa ed esecutiva,

Comunque, un parere sulla previsione delle entrate tributarie per il 1977 non si può considerare a sè stante, cioè avulso dal quadro generale della politica economica e di bilancio, quadro che la mia parte politica giudica estremamente grave; da ciò il nostro voto contrario sulla Tabella in esame.

**COLELLA**, *relatore generale per l'entrata*. Signor Presidente, desidero soltanto osservare, dopo gli interventi dei senatori Polli, Giovanniello, Bacicchi e Basadonna, che non mi pare vi siano stati rilievi sul contenuto della relazione. In sostanza dal dibattito sono emersi una serie di quesiti rivolti al signor Ministro delle finanze, il quale certamente risponderà con la precisione che gli è consueta.

Per questo motivo, non avrei altro da aggiungere rispetto alle considerazioni svolte nella mia relazione.

**PANDOLFI**, *ministro delle finanze*. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero ringraziare innanzi tutto vivamente il relatore, senatore Colella, per la investigazione molto accurata e penetrante delle varie voci di entrata e per la documentazione molto aggiornata circa gli effetti degli ultimi provvedimenti approvati dal Consiglio dei ministri, alcuni dei quali sono già diventati legge, sull'andamento dell'entrata per il 1977. Come pure ringrazio molto il senatore Polli, i senatori Giovanniello, Bacicchi e Basadonna per le osservazioni svolte, che compongono un quadro molto severo dei problemi attuali della manovra dell'entrata e che pongono anche a me alcune questioni alle quali cercherò di rispondere.

Tenterò di dividere la mia replica, sforzandomi di essere il più sintetico possibile, in tre parti. La prima riguarda alcune considerazioni sulle previsioni di bilancio considerate alla luce della Tabella 1, con qualche considerazione circa l'andamento del gettito dell'anno in corso, che è l'elemento di riferimento più apprezzabile per un giudizio dell'evoluzione del fenomeno tributario del nostro Paese; la seconda parte riguarda invece la manovra fiscale di carattere straordinario e l'evoluzione dinamica del

gettito del 1977, al di là quindi delle appostazioni della Tabella 1; da ultimo, farò alcune osservazioni sulla strategia della politica delle entrate. Cominciamo dalla previsione di bilancio.

Come è stato fatto notare sia, inizialmente, dal relatore sia anche dal senatore Bacicchi, si è cercato quest'anno di mettere a punto un apparato previsionale, facendo leva più che su elementi di carattere macroeconomico, come si era fatto per i due esercizi precedenti, su un bilanciamento di alcune valutazioni di carattere macroeconomico con una più accurata analisi delle singole voci di entrata, tenuto conto degli elementi che potevano già risultare dal consuntivo dei primi sei mesi del 1976.

Questo è uno sforzo che è stato concluso; però vorrei subito dire (e svilupperò il concetto meglio nella seconda parte della mia replica) che il fatto che il bilancio venga formato a luglio non consente di cogliere fino in fondo alcuni elementi insiti nella dinamica del gettito tributario, soprattutto in una fase di grande espansione delle entrate, per fattori endogeni, ma anche per fattori esogeni quali il tasso di inflazione, l'aumento della massa salariale e altre cose di questo genere, che si verificano appunto in questo periodo.

Comunque devo dire al senatore Bacicchi che faccio ammenda di una difesa d'ufficio rivelatasi poi abbastanza vana per quanto riguarda una voce: la previsione di bilancio scritta nel 1976, di 200 miliardi, per la imposta sul reddito delle persone giuridiche che si è rivelata fortunatamente sbagliata perchè quest'anno spero che toccheremo i 920-940 miliardi di gettito. È vero che ha concorso a questo andamento più favorevole un elemento che non era stato adeguatamente stimato e cioè le due modificazioni introdotte nella legge n. 576 per quanto riguarda il meccanismo di determinazione degli utili delle aziende di credito; per un errore legislativo contenuto nel decreto n. 597 del 29 settembre 1973, in pratica le banche finivano per non essere tassate. Con le due modificazioni che riguardano la deducibilità degli interessi passivi e la misura dell'accantonamento per rischi su crediti, si è con-

dotta sotto tassazione una massa molto notevole delle imposte sul reddito delle persone giuridiche. Comunque, a parte questo inciso, vorrei osservare che, come ho già avuto occasione di comunicare all'altro ramo del Parlamento il 18 ottobre, i primi nove mesi del gettito 1976 confermano una fase di forte espansione delle entrate; questo mi pare che sia un dato importante. Dissi allora che nei primi nove mesi di quest'anno avevamo incassato (sono cifre provvisorie, naturalmente) 19.660 miliardi di entrate tributarie, contro i 19.720,7 del consuntivo 1975; arriveremo, secondo una proiezione annua prudente e ragionevole, alla fine dell'anno a 27.220 miliardi di gettito, cui vanno aggiunti i maggiori proventi derivanti dal prelievo del 10 per cento prima e poi del 7 per cento, sulle cessioni di valuta. Posso quindi dire che toccheremo i 28.000 miliardi, il che significa, rispetto al consuntivo 1975, un aumento del 42 per cento; se escludiamo il provento straordinario derivante dalle cessioni di valuta, abbiamo un aumento intorno al 40 per cento. Io vorrei ricordare un ragionamento del senatore Colajanni svolto in Aula, qui in Senato, nell'aprile scorso e poi ripreso in un articolo sul quotidiano del suo partito: un Paese che riesce, in condizioni di estrema difficoltà, nella precarietà assoluta delle condizioni dell'amministrazione finanziaria, ad esprimere ancora *exploit* di questa mole, è un Paese che merita ancora di essere governato, probabilmente più di quanto non si riesca a fare oggi; e vorrei ricordare a questa Commissione che senza un minimo di ottimismo — almeno l'ottimismo della volontà — non è possibile migliorare il governo del nostro Paese; quindi le cifre che dopo fornirò non devono essere prese come una indulgenza ad alcuni fenomeni esterni che possono dare qualche spiraglio di ottimismo, ma soltanto come l'indice per affermare che alcuni fenomeni mostrano come la struttura del Paese possa esprimere una forte potenzialità nel campo tributario; ed è partendo da questa base che va innestato lo sforzo successivo perchè, soprattutto nell'obiettivo di perequare la base imponibile di fatto a quella di diritto, si possa far com-

piere un salto in avanti al meccanismo tributario, facendo leva più su fatti di natura qualitativa che non quantitativa. Comunque, il fenomeno tributario nel 1976 è il più imponente che si sia mai registrato. Siamo molto al di sopra di quanto esprimono le cifre del prodotto nazionale lordo a prezzi correnti; se quest'anno toccheremo una cifra aggirantesi intorno al 22 per cento, calcolando un deflattore del 18 per cento e un aumento del prodotto nazionale lordo del 4 per cento, il 42 per cento fornisce un indice di elasticità fiscale assai prossimo a 2, quando noi per parecchio tempo siamo stati intorno ad un indice al di sotto dell'unità, cioè dello 0,9. Se poi ci spingiamo alle previsioni per il 1977 avremo un ulteriore aumento in base a ciò che è stato previsto nella Tabella 1 e a ciò che è stato quantificato per il maggiore prelievo di carattere straordinario; avremo quindi un ulteriore balzo in avanti, rispetto al presumibile consuntivo del 1976 (io ragiono in termini di consuntivi, che è l'unica maniera per apprezzare l'evoluzione reale dei fenomeni tributari) dell'ordine del 30-31 per cento. In due anni, quindi, arriviamo ad un aumento dell'ordine del 70 per cento, con un indice di elasticità fiscale nel biennio certamente molto più vicino a due che non a 1,5. Dunque, a mio giudizio, non si può non considerare come il sistema tributario sia entrato in una fase nuova, che pone enormi responsabilità nel governo delle entrate tributarie, ma che costituisce almeno un punto di partenza su cui innestare una linea di movimento. A questo riguardo vorrei correggere una cifra che è stata fornita dalla nota preliminare; cioè posto 18,4 la percentuale delle entrate tributarie sul prodotto nazionale lordo nel 1974, i 36.000 miliardi circa del 1977 non esprimono il 19 e qualcosa, ma il 22,5.

**B A C I C C H I**. Io l'ho letto nella nota preliminare.

**P A N D O L F I**, *ministro delle finanze*. Non polemico, mi corre soltanto l'obbligo di apportare una correzione; d'altronde la nota preliminare è l'eredità che ci è perve-

nuta in un certo momento. I 36.000 miliardi, sui 160.000 miliardi previsti di prodotto nazionale lordo, danno esattamente il 22,5. Siamo quindi ad un aumento di quattro punti percentuali di incidenza in due anni e mi sentirei tranquillamente di mettere la mia firma sotto previsioni di questo genere per un altro biennio, perchè allora veramente potremmo dire che il nostro sistema tributario si sta rapidamente allineando a quello degli altri paesi industrializzati.

**PRESIDENTE.** Se poi aggiungiamo l'incidenza degli oneri previdenziali, questo rapporto aumenta ancora.

**PANDOLFI, ministro delle finanze.** Esatto. A questo riguardo vorrei citare soltanto due cifre per l'andamento 1976; la prima riguarda il settore delle imposte dirette e la seconda il settore della categoria II, cioè tasse e imposte sugli affari.

Per le imposte vorrei ricordare due dati: il primo è che rispetto a 27.520 miliardi di proiezione annua 1976 per il totale delle entrate tributarie quest'anno noi avremo per il comparto della prima categoria — come faceva ben notare il relatore, sia pure non dando la cifra della proiezione annua — un gettito di 12.030 miliardi che rappresenta il 44 per cento di imposte dirette sul totale delle entrate tributarie. Faccio osservare che nel 1972 le imposte dirette erano accreditate sulla percentuale del 28 per cento sul totale delle entrate tributarie complessivamente considerate. Io non annetto a questo balzo, indubbiamente molto vistoso, più significato di quanto esso non comporti; non è che tragga delle illusioni ottimistiche, nè mi sento indotto ad adagiarmi su questo fatto dinamico. Vorrei soltanto far considerare che il nuovo ordinamento, in sé e per sé prescindendo ancora dall'imponente compito che consiste nell'accertamento dei tributi, ha determinato uno spostamento reale di grandi proporzioni nella struttura delle entrate tributarie.

Rimane un interrogativo per questa prima cifra: qual è la somma ascrivibile alle ritenute alla fonte su redditi da lavoro dipendente? Rispondendo ad una delle osser-

vazioni fatte dal senatore Polli nel suo ampio intervento, posso dare la cifra della proiezione annua che ho potuto controllare anche con i dati di novembre, fornitimi tre giorni fa dal Consorzio nazionale degli esattori. La proiezione annua per imposte prelevate alla fonte su redditi da lavoro dipendente privato e su redditi da lavoro dipendente pubblico è di circa 4.750 miliardi: 900 per lavoro dipendente pubblico, 3.850 per lavoro dipendente privato. Il che significa che, rispetto a 12.030 miliardi di imposte dirette, le ritenute alla fonte su redditi da lavoro dipendente non rappresentano, come si sente spesso dire, il 90 per cento, ma qualcosa (io non ho fatto il calcolo esatto della percentuale) intorno al 27-30 per cento.

Perchè? Perchè fortunatamente il nuovo ordinamento tributario ha messo in movimento anche altri meccanismi di entrata. I 2.220 miliardi che preleviamo dal sistema bancario (perchè in realtà si tratta di un prelievo sul sistema bancario, sotto forma di ritenuta alla fonte per interessi praticati ai correntisti) rappresentano una voce che, comunque la si giudichi, raggiunge un livello di imponenza particolarmente notevole. Vorrei anche ricordare che quest'anno abbiamo aumentato questa cifra attraverso il duplice acconto: quello di luglio e quello di novembre; quest'ultimo, peraltro, in coerenza con una certa manovra monetaria diretta al controllo della liquidità, in prossimità di fine anno, anche per ovviare ad alcuni inconvenienti che l'anno scorso avevano determinato forti scompensi proprio nel governo della liquidità. Abbiamo, quindi, anche fatto ricorso a questi strumenti che hanno dato un gettito imponente.

Ho già detto dei 900 e più miliardi delle imposte delle persone giuridiche. Vorrei ricordare i 1.407 miliardi dell'autotassazione, i 320 miliardi della ritenuta alla fonte sul reddito da lavoro autonomo; i 350 miliardi dell'ILOR; i 1.100 miliardi dei tributi soppressi. Insomma, non è esatto che l'armamentario, lo strumentario, dell'imposizione diretta si rivolga solo ai redditi da lavoro dipendente; anche se confermo che il grande problema strategico del settore dell'imposizione diretta è riuscire ad avvicinare il

rigore dell'accertamento e dell'imposizione per i redditi da lavoro non dipendente al rigore che noi già abbiamo, in un certo senso automaticamente, per i redditi da lavoro dipendente, a proposito dei quali una ultima annotazione mi sia ancora consentito di fare.

Esiste anche un problema di perequazione dei redditi da lavoro dipendente. Ora, redditi dell'ordine di 20-30 milioni, che in passato sfuggivano alla tassazione in quanto si attestavano su una tassazione figurativa, ai fini della ricchezza mobile di categoria C2 della complementare, di un quinto, di un sesto della reale materia imponibile, oggi sono entrati in pieno nella tassazione. Io ho fatto un calcolo molto empirico: nel 1972 (il calcolo è empirico ma bene documentato) avevamo 6.142 redditi in Italia tassati per più di 10 milioni; quest'anno diventano almeno 400.000, ma è una cifra nettamente sbagliata per difetto.

Ora, è vero che vi è stata l'inflazione, ma nessuna inflazione al mondo avrebbe potuto portare 6.142 contribuenti con 10 milioni e più di reddito imponibile a 400.000 nel giro di quattro anni. E il balzo è stato fortissimo anche nel comparto del lavoro dipendente dove finalmente abbiamo tassato anche i redditi medi e i redditi alti. Fatto perequativo importante che sta a dimostrare come la giustizia fiscale si eserciti su tutti i fronti perchè 80 milioni di reddito da lavoro dipendente sono sempre 80 milioni. Lo stesso dicasi per la tassazione separata sulle enormi indennità di fine servizio, che ancora si praticano, purtroppo debbo dire, nel nostro Paese e che comunque sono state temperate dall'incidenza della tassazione sul reddito.

La seconda cifra che volevo dire è quella che riguarda uno dei punti più discussi: l'IVA. Ho constatato con piacere che questa volta sono state portate, dal senatore Polli se non erro, delle cifre realistiche sulla stima dell'evasione. Ho sentito parlare di 2.500 miliardi. Il senatore Giovanniello ci ha richiamati, appunto, ad un certo realismo nel considerare questi fenomeni. Si è parlato come ho detto, di 2.500 miliardi, il che significa che è stato fatto uno sforzo apprez-

zabile nella direzione della verità: molto spesso si sente dire: 8.000-10.000 miliardi, come se questo tributo ci potesse dare addirittura, secondo le stime di alcuni, una volta e mezzo il gettito che si avrebbe se noi avessimo l'applicazione piena del tributo stesso sulla base imponibile di reddito. Orbene, anche l'IVA si sta muovendo; si sta muovendo empiricamente ed io mi rendo conto che non è questo un merito ancora in termini diretti dell'amministrazione finanziaria o della direzione politica del Ministero delle finanze.

L'IVA si muove perchè i primi controlli hanno cominciato a determinare una certa pressione verso un comportamento meno anomalo da parte di alcuni contribuenti. Sta di fatto che, nei primi nove mesi di quest'anno rispetto ai primi nove mesi dell'anno passato, noi abbiamo un aumento del 46 per cento. Anche qui l'aumento dei consumi totali interni su cui cade l'imposizione dell'IVA a prezzi correnti, non è stato da un anno all'altro certamente del 46 per cento, ma qualcosa di meno, e io mi augurerei che questo ritmo potesse essere mantenuto anche per l'avvenire.

Ho avuto il grande conforto, in mezzo alle preoccupazioni di questi giorni, di aver visto i dati di novembre relativi all'IVA sui consumi interni, dati che sono molto favorevoli. Ho l'impressione quindi che questo andamento possa essere mantenuto se non addirittura aumentato per l'anno venturo, perchè anche qui abbiamo enorme bisogno di gettito fiscale.

E vengo al secondo punto della mia replica: manovra fiscale di carattere straordinario. Intanto vorrei cominciare con l'osservare che la manovra fiscale è entrata finalmente *pleno iure* nel novero degli strumenti di politica economica in funzione anticongiunturale a disposizione del Governo.

Avremo un sistema fiscale ancora molto lontano dalla perfezione, però è sintomatico che per la prima volta l'intero sistema fiscale è investito dalla problematica della manovra di politica economica.

Questo è un fatto molto importante, perchè non si può più dire che abbiamo oggi a disposizione soltanto il classico strumento

monetario, investito in passato da tante censure e credo anche fondate nella misura in cui si doveva ricorrere soltanto a questo strumento rispetto ad altri. Abbiamo oggi, accanto alla leva monetaria, anche la leva fiscale; e la preoccupazione del Ministro delle finanze semmai è quella di temperare qualche eccesso di propensione all'uso della manovra fiscale. Io non dimentico la lezione del mio prestigioso predecessore, l'onorevole Visentini, il quale ha posto sempre l'accento — e debbo dire che non trovo alternativa a questa linea — sull'importanza eccezionale che ha, soprattutto per noi in questo momento, nella fase di impianto del sistema tributario, il momento amministrativo dei tributi. Guai se noi, con l'idea di inventare manovre straordinarie, rendessimo più difficile di quanto già non sia l'amministrazione dei tributi.

La lotta all'evasione è buona, è migliore amministrazione dei tributi, sorretta, si capisce, da volontà politica. L'Amministrazione si muove nella misura in cui c'è una volontà politica che la sostiene; ma la lotta all'evasione è fatta di verifiche, di strumenti, di procedure, non è un fatto velleitario, non è una specie di impulso generato esclusivamente da una specie di mistica attitudine a considerare le cose modificabili semplicemente con un atto di fede. Ebbene, è compito oggi del Ministro delle finanze presidiare, pure nell'uso pieno della manovra fiscale, la integrità dell'ordinamento tributario che va, semmai, perfezionato, non certamente compromesso, e rendere più penetrante il momento amministrativo, proprio per chè abbiamo questo enorme compito di avvicinare la base imponibile di fatto a quella di diritto.

Ed allora, per quanto riguarda la manovra fiscale 1976, non posso che confermare ancora (mi pare che questa sia la quinta volta in sede parlamentare) punto per punto quanto ha detto il Presidente del Consiglio nelle sue comunicazioni alla Camera dei deputati, il 12 novembre scorso. Le affermazioni contenute in quelle comunicazioni sono pesate periodo per periodo, parola per parola. Io non ho che da confermarle integralmente e mi spiego: c'è anzitutto una

prima manovra, quella che è stata deliberata puntualmente dopo il voto di fiducia alla Camera dei deputati che è seguito alle dichiarazioni che ho citato del 12 novembre scorso. C'è un primo ambito di misure straordinarie, che portano ad un prelievo lordo di 3.800 miliardi aggiuntivo, rispetto ai 32.130 miliardi che sono riportati nella Tabella 1 allegata al bilancio dello Stato per il 1977. Cifra che si esprime in termini netti nell'ordine di 3.500 miliardi, di cui 1.800 miliardi di prelievi fiscali straordinari che erano stati decisi in precedenza: benzina, 1.200 miliardi; rivalutazione dei coefficienti della rendita catastale, 200 miliardi; 200 miliardi per maggiore IVA, conseguente agli aumenti delle tariffe dei pubblici servizi; 160 miliardi dei tabacchi; 40 miliardi di diritto speciale sulle giocate Totocalcio e su altri giochi di abilità; 1.800 miliardi già decisi in precedenza. Si aggiungano 2.000 miliardi che sono stati recentemente deliberati e ormai sono consegnati in due provvedimenti all'esame del Parlamento: 1.500 miliardi come anticipazione nel corso del 1977 del 75 per cento delle imposte dovute dopo dichiarazione (manovra questa che assume l'aspetto di finanza straordinaria per il primo anno di applicazione di un sistema, che diventa poi di finanza assolutamente ordinaria). E vorrei cogliere l'occasione per rettificare anche qui un luogo comune che va rettificato: non sono 1.500 miliardi che preleviamo dai lavoratori autonomi. I lavoratori autonomi ne daranno 200, ma i 1.500 miliardi sono dovuti da tutti i soggetti, persone fisiche e persone giuridiche, che debbono l'imposta dopo la dichiarazione; il che significa 700 miliardi per le persone giuridiche e 800 miliardi per le persone fisiche, ma per redditi fondiari, redditi da capitale, redditi da lavoro autonomo e professionale, reddito d'impresa, che poi è una parte molto cospicua di queste voci.

Si pensa altresì di incassare 500 miliardi con le imposte indirette diverse dall'IVA. Abbiamo quindi 2.000 miliardi che si aggiungono ai 1.800 miliardi già approvato con provvedimenti legislativi. I 3.800 miliardi si riducono peraltro a 3.500 miliardi tenuto conto della detrazione concessa ai minori con-

tribuenti a fronte degli aumenti fiscali sulla benzina. Ho già avuto occasione di esprimere la mia opinione su questa manovra: non è idonea, secondo me, a raggiungere lo scopo che era desiderabile. Avremo, pertanto, un maggiore prelievo fiscale ammontante a 3.500 miliardi che è stato in parte già deliberato; vanno inoltre conteggiati 1.200 miliardi che derivano da un più ampio prelievo tariffario. Si arriva in tal modo a 4.700 miliardi, cifra richiesta dal Fondo monetario internazionale.

Vorrei ripetere una precisazione, già fatta del Presidente del Consiglio, che riguarda il modo in cui vengono calcolati questi 4.700 miliardi ai fini della manovra fiscale e tariffaria complessiva: saranno destinati alla riduzione del disavanzo della cosiddetta Pubblica amministrazione allargata (Stato, Aziende autonome, Enel). Ciò significa che i 1.200 miliardi di prelievo tariffario aggiuntivo costituiscono quella parte del prelievo deciso che non riguarda gli investimenti, escludendo però i 300 miliardi di aumento delle tariffe della SIP. Gli 800 miliardi dell'ENEL saranno invece integralmente utilizzati per la riduzione del disavanzo. Questa somma, indubbiamente ingente, raggiunge gli obiettivi indicati in sede internazionale, che del resto corrispondono anche alle prospettive della nostra politica economica autonomamente determinata. Si apre tuttavia un nuovo capitolo, perchè non si tratta di somme utilizzabili per investimenti o per la copertura di spese aggiuntive.

Vorrei ricordare che occorre stimare alcuni effetti, lo ha già fatto con grande diligenza il senatore Colella, del maggiore prelievo su certe poste di entrata. Ciò potrà avvenire attraverso un provvedimento legislativo di variazione al bilancio. Come è noto, esistono due strade per poter modificare le previsioni di bilancio: la prima è la cosiddetta nota di variazione, che è sostanzialmente un emendamento da presentare durante la discussione sul documento contabile. Credo, però, che il Senato approverà presto il bilancio dello Stato senza ricorrere all'esercizio provvisorio; sarebbe pertanto necessario adottare l'altro strumento: un provvedimento legislativo di variazione. È chiaro che in quel-

la sede sarà opportuno redigere anche una nota preliminare aggiuntiva, perchè occorrerà stimare l'effetto congiunto della manovra complessiva di politica economica.

Dovremmo, onorevoli senatori, imitare altri Paesi: in Inghilterra, ad esempio, il bilancio viene presentato all'inizio dell'esercizio finanziario e viene preparata in quell'occasione una vasta documentazione. Nei primi giorni di aprile il cancelliere con la sua fatidica borsa si reca alla Camera dei Comuni ed espone le linee del *budget*, che è il documento più importante. C'è però in autunno anche il mini *budget*, che è il provvedimento legislativo di variazione al bilancio; quest'anno è addirittura accompagnato non solo dal *white paper*, che è il supporto conoscitivo di un provvedimento specifico, ma anche da un *green paper* che si riferisce ad una legislazione complessiva.

Il provvedimento legislativo di variazione al bilancio dovrà essere quindi approvato in gennaio o in febbraio. Sarà molto importante perchè dovrà tradurre il risultato della manovra di politica economica.

C'è poi una manovra fiscale condizionata, annunciata in termini problematici dal Presidente del consiglio. È quella che concerne un'eventuale manovra sull'IVA, al fine di reperire la provvista finanziaria per un provvedimento di limitata fiscalizzazione degli oneri sociali nel comparto manifatturiero; si tratta di una decisione da prendere nel quadro delle valutazioni sui risultati della trattativa in corso tra confederazioni sindacali dei lavoratori e organizzazioni rappresentative degli industriali. Il Presidente del Consiglio ha dichiarato che dopo queste trattative tra le parti sociali sarà consentito al Governo di accertare se ed in quale misura si rendano necessari ulteriori interventi per accelerare il processo di contenimento dei costi interni incidendo riduttivamente sul costo del lavoro per le imprese manifatturiere mediante la fiscalizzazione degli oneri sociali. Ovviamente si porrà il problema dell'individuazione dei mezzi finanziari aggiuntivi per coprire l'onere che ne risulterà per il bilancio dello Stato. L'entità dell'intervento e l'esigenza di un razionale inserimento dell'ulteriore manovra fi-

scaie nell'attuale quadro impositivo, tenuto conto dei provvedimenti già delineati, indicano come sola possibile fonte l'imposta sul valore aggiunto. Affinchè tuttavia la manovra raggiunga gli effetti che si perseguono e non metta nel sistema nuovi impulsi distruttivi, si pone come condizione una qualche forma di isolamento degli effetti dell'imposizione dai costi salariali! La manovra sull'IVA, quindi, è interessante ma apre una serie di problemi: abbiamo la questione della razionalizzazione di queste nuove aliquote che rappresentano un caso unico, nella struttura impositiva sulla cifra d'affari dei Paesi della CEE. Sarebbe stato opportuno arrivare a quattro aliquote; la manovra però sarebbe stata troppo ingente. Una delle mie gravi preoccupazioni di questi giorni, anzi di queste ore, è costituita dalle aliquote che stanno scadendo; vedremo di ponderare ciò che è possibile. Questa seconda manovra è comunque eventuale e condizionata; non vi è stata ancora alcuna decisione al riguardo.

**C I F A R E L L I**. Potrebbe darci qualche informazione, onorevole Pandolfi, sulla riunione del Consiglio dei ministri finanziari europei, alla quale lei ha partecipato?

**P A N D O L F I**, *ministro delle finanze*. Le posso dire che il maggior problema di fronte al quale si trova oggi la Comunità e, in modo particolare, il Consiglio dei ministri finanziari, è quello dell'armonizzazione IVA, nel senso della definizione di una base imponibile uniforme su cui applicare il tributo ancora con aliquote differenziate, a seconda degli Stati membri, per consentire la destinazione di una parte del prelievo IVA alle risorse proprie della Comunità, a partire dal primo gennaio 1978. Un passo in avanti molto importante fu compiuto con la riunione del 19 novembre dell'anno scorso presieduta dal ministro Visentini, a quel tempo Presidente del consiglio dei ministri. Nella seconda metà di quest'anno, la presidenza olandese ha sviluppato quel passo in avanti. C'è stata poi un'importante riunione il 18 ottobre scorso dove abbiamo sciolto molti dei nodi residui, ed abbiamo ora

in programma una riunione, che speriamo sia conclusiva, per il 16 dicembre, cioè giovedì della settimana prossima.

Nell'ultima riunione l'atteggiamento italiano è stato — credo — informato ad un grande spirito comunitario; su proposta nostra sono state rimosse molte delle obiezioni sollevate da parte di Paesi come l'Irlanda, l'Olanda, la Germania federale e ne rimangono in sospeso ancora alcune, ma penso che il 16 dicembre possa rappresentare l'occasione per aprire ormai la strada alla sesta direttiva comunitaria, con la quale credo che gli scopi maggiori per l'ulteriore armonizzazione sarebbero raggiunti.

Detto questo per il secondo punto della manovra fiscale, tocco subito il più controverso dei punti di questa manovra. Che cosa accade dal punto di vista fiscale per la provvista relativa ad ulteriori prevedibili occorrenze del bilancio nel corso del 1977? Intanto debbo dire che molte delle cifre che sono state formulate possono avere un qualche significato solo se considerate come cifre già in gran parte comprese nella previsione del bilancio all'atto della spesa. Quando si parla di 15.000 miliardi, certamente si parla di una cifra in gran parte coperta dalle previsioni di bilancio, le quali sono a loro volta integrate dalle previsioni circa il fabbisogno del Tesoro che, secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, era stato stimato per il 1977 in 13.600 miliardi. Gli ulteriori approfondimenti in corso e le ulteriori trattative sia con il Fondo monetario, sia con la CEE e la sua Commissione, portano probabilmente ad una sensibile riduzione di quest'ultima cifra, ma non perchè risulti in assoluto una minore disponibilità di mezzi finanziari per il Tesoro, bensì perchè alcuni fenomeni complessi che incidono riduttivamente su questa posta consentono una revisione più aggiornata e più realistica. Ora, questa cifra va ovviamente a sollievo di importanti poste della spesa, nella direzione in parte degli stessi enti locali, in parte del sistema previdenziale, quindi non è che non abbiamo cifre nelle nostre previsioni, si tratta di vedere che cosa va aggiunto.

Posso annunciare alla Commissione che proprio in questi giorni è in corso una stima dei flussi finanziari complessivi per il 1977, alla luce dell'evoluzione delle grandezze cosiddette macroeconomiche ed il Governo ha assunto l'impegno, tra l'altro, di comunicare alcune di queste indicazioni, almeno quelle necessarie per l'incontro con le Confederazioni sindacali che si terrà nella prossima settimana; verranno poi fornite in formazioni più generali e più complete in Parlamento.

Finora il Ministro delle finanze non si è trovato di fronte a delle specifiche occorrenze strettamente individuate, ma non è solo questa la ragione per cui io sono estremamente riluttante ad immaginare nuove forme d'imposizione, soprattutto se irrazionali. Ritengo innanzitutto che ci siano ancora margini interessanti per entrate aggiuntive nel corso del 1977. Abbiamo avuto l'esperienza del 1976, anno per il quale avevamo una previsione iniziale di bilancio di 23.431,6 miliardi; poi abbiamo avuto degli aumenti d'imposizione con i due decreti-legge, e relative leggi di conversione, del marzo di quest'anno. La quantificazione del maggior prelievo era di 1.600 miliardi circa. Per i provvedimenti già adottati, comportanti una entrata di 1.800 miliardi, dobbiamo considerare una quota di circa 500 miliardi di entrata per l'esercizio 1976. In realtà, noi tocchiamo i 27.500 miliardi, che indicano almeno 2.000 miliardi in più rispetto a quanto derivato dall'aumento della base imponibile di diritto.

Questo significa che abbiamo fortunatamente una lievitazione del gettito, la quale è dovuta ad una serie di fattori, in parte endogeni ed in parte esogeni. Certo il tasso d'inflazione molto elevato produce aumenti sul gettito, certo la massa ingente dei depositi bancari e l'elevatezza dei saggi d'interesse portano un aumento del capitolo 1.026 onorevole Colella. Certo esistono anche fenomeni endogeni. Abbiamo, per esempio, un certo deterrente che deriva dalle prime verifiche e dai primi controlli IVA, abbiamo anche un effetto prodotto dal miglioramento delle procedure, come quella dell'autotassazione che ha dato un maggior gettito. C'è forse anche la speranza di una restaurata

immagine dello Stato e questo è il mio grande impegno per il 1977, che forse potrebbe indurre i contribuenti a comportamenti più corretti, come c'è pure una pressione politico-psicologica che deriva da un consenso esigente che proviene oggi dalle varie parti politiche, dalle varie parti sociali, anche da coloro che, sia pure con un atteggiamento di astensione, consentono il passaggio di importanti provvedimenti legislativi e non esprimono un consenso che non sia esigente. È una pressione generale che sale dal Paese e che probabilmente si esprime, per vie che non sono tutte quante decifrabili e quantificabili, in un miglioramento del comportamento dei contribuenti. Comunque, il fenomeno è esistito nel 1976 ed io comincio già a vederne alcune proiezioni per il 1977. Qualora io dovessi avere, secondo quello che si può prevedere oggi, 500 miliardi in più di gettito o, chissà, una cifra anche maggiore, cosa che potremo constatare a febbraio, qualora potessimo avere un maggior gettito che deriva da quest'azione, da questo severo impegno amministrativo, almeno per la parte che riguarda noi, perchè io dovrei precipitosamente immaginare ora nuove imposizioni, soprattutto se irrazionali? Ecco perchè ritengo che sia ragionevole pensare ad un provvedimento legislativo di variazione a gennaio-febbraio, di modo che questi fenomeni potranno essere meglio verificati e controllati. Allora, se sarà proprio necessario, vedremo che cosa si dovrà fare e sentiremo anche la voce del Parlamento. Io ho estremo bisogno di sentirla ed è mia regola anteporre il Parlamento anche a qualche impegno governativo, com'è accaduto ieri con una certa delusione dei sindacati che mi aspettavano e com'è accaduto oggi per il Consiglio dei ministri che ha visto la mia diserzione, ma una giusta diserzione quando si tratta di riferire in una sede tanto alta e qualificata come la presente. Ecco perchè la mia resistenza su questo punto, che è pari alla resistenza sull'altro punto, che è quello riguardante l'aumento delle aliquote dell'imposizione diretta.

Altro concetto che vorrei chiarire è il seguente. Noi abbiamo una curva talmente ripida per gli scaglioni dove si addensano, og-

gi 1976 e domani 1977, le fasce più importanti di reddito, che l'effetto di progressività è enorme e tutte le stime che facciamo sul gettito della ritenuta alla fonte sul reddito del lavoro dipendente sono superate dai fatti. Questo lo dico dopo aver osservato prima che, nonostante tutto, però, questa voce di gettito non è tale da coprire tutte le imposte sul reddito, per fortuna, altrimenti avremmo dei problemi di accettabilità sociale insormontabili. Tanto per dare un ordine di grandezza, davanti ad un 22 per cento di aumento della massa salariale, l'aumento del gettito della ritenuta alla fonte si colloca nell'ordine di una percentuale di otto, nove, forse anche dieci punti in più; quindi, se l'aumento è del 22 per cento, possiamo andare fra il 28 ed anche il 32, ma non escludo che si possa andare anche al 34 per cento. Quindi, per l'effetto della progressività sugli scaglioni molto ravvicinati, l'aumento che si produce è talmente forte che, prima di pensare ad un aggravamento dell'aliquota, bisogna tener conto dell'incidenza del fatto inflazionistico, combinato alla marcata progressività per questa parte della curva delle aliquote per imposta personale. A questo punto, cosa sembra più ragionevole fare? Potremmo ridisegnare la curva per il 1978, allora sì che la manovra diventa razionale, potremmo tener conto di questi fenomeni; nel 1978 non avremo più quel fatto di finanza straordinaria che ci porta 1.500 miliardi aggiuntivi.

Non possiamo fare cadere, ovviamente, la pressione fiscale al di sotto di alcuni livelli per cui, pensando fin d'ora al 1978, il discorso può diventare più comprensibile.

Vorrei anche far notare che per il finanziamento della fiscalizzazione, se volessimo avere a disposizione 1.000 miliardi, dovremmo aumentare del 50 per cento tutte le aliquote a partire dagli 8 milioni: se volessimo avere a disposizione 1.500 miliardi, dovremmo aumentare le aliquote del 66 per cento, cioè di due terzi, raggiungendo in tal modo una curva che, ad un certo momento, si spezzerebbe. Infatti, dopo l'aliquota del 22 per cento, corrispondente allo scaglione tra i 6 ed i 7 milioni e mezzo di reddito, dovremmo saltare dal 22 al 41 per cento di aliquota! Ebbe-

ne, mi domando se sia possibile ipotizzare una curva di questo tipo. Ecco dunque che la mia resistenza, che potrebbe addirittura sembrare « cocciutaggine », ha qualche supporto razionale.

G I O V A N N I E L L O . In ordine al costo del lavoro la fiscalizzazione come viene ad incidere?

P A N D O L F I , *ministro delle finanze*. La fiscalizzazione comporta, ovviamente, una riduzione apprezzabile del costo del lavoro.

Posso fornire una tavola di equivalenze: per la riduzione di un punto percentuale del costo totale del lavoro (salari, oneri aggiuntivi eccetera), occorrono 350 miliardi di oneri sociali fiscalizzati, cioè messi a carico del bilancio dello Stato rispetto agli enti del sistema della sicurezza sociale. Pertanto, 5 punti di riduzione comportano 1.750 miliardi di oneri per lo Stato, 10 punti comportano 3.500 miliardi di oneri per lo Stato e così via.

Sono lieto di avere ascoltato, su questo specifico punto, alcune indicazioni che mi confortano: quelle, per l'appunto, del senatore Bacicchi il quale ha detto che, a suo avviso, il gettito per il 1977 dovrà aumentare anche oltre la cifra di 35.630 miliardi che risulta dalle previsioni di bilancio. Anche io sono convinto di questo ed ecco perchè la terza parte della manovra da attuare rappresenta più una manovra di impulso all'accertamento dei tributi che non una manovra relativa a nuove imposte.

Desidero poi sottolineare un altro punto riguardante la strategia della politica delle entrate; se ne potrebbe parlare a lungo, ma cercherò di essere breve e sintetico.

Un primo elemento da valutare riguarda il perfezionamento dell'ordinamento tributario; abbiamo alcuni settori non toccati in maniera approfondita dalla riforma tributaria che è necessario mettere urgentemente in movimento.

Per quanto riguarda invece i settori toccati dalla riforma tributaria io andrei molto cauto nell'immaginare ancora un lungo tragitto di perfezionamento; il mio obiettivo è quello di arrivare il più rapidamente possi-

bile ad un testo unico ed abbiamo bisogno di un minimo di tregua legislativa affinché gli uffici imparino ad amministrare bene i tributi, i contribuenti ad adattarsi al nuovo sistema impositivo ed i professionisti abbiano dei punti di riferimento un po' più stabili per i tributi stessi.

Tuttavia, ripeto, vi sono dei settori che non sono stati direttamente toccati dal nuovo ordinamento; mi riferisco in modo particolare al settore del catasto, rimasto a lungo languente e che ora è diventato un argomento iscritto all'ordine del giorno dell'interesse dell'opinione pubblica, del Parlamento, delle forze sociali, politiche eccetera. Tutti parlano del catasto ed il problema è per la verità enorme. Dichiaro qui, senza mezzi termini, che la situazione attuale del catasto — senza una riforma immediata — è irrisarcibile. Non è più colmabile, infatti, l'arretrato che si è determinato; l'arretrato cresce in una proporzione che è quasi geometrica; l'arretrato genera arretrato. Ho sentito citare, mi pare dal senatore Giovanniello, una cifra: le unità immobiliari urbane, fabbricati, non accatastate sarebbero 3 milioni e mezzo! Vorrei ricordare che fino al 1969 non esisteva obbligo di legge di segnalare al catasto le nuove costruzioni.

Qualcuno potrebbe domandare: come poteva il catasto accertare una nuova costruzione? Lo prevedeva una norma di legge attraverso le lustrazioni, cioè il tragitto fatto dai cosiddetti « camminatori » catastali ogni 5 anni, donde il nome di « lustrazioni », i quali — disponendo di una mappa — dovevano accorgersi che dove prima esisteva un vuoto esisteva invece un pieno, cioè un fabbricato. Dovevano quindi sollecitare altri colleghi per andare a fare le reazioni opportune.

Questa è la condizione del catasto! Posso dire che ho un documento molto interessante, predisposto dal Direttore generale del catasto, che diventerà un « Libro bianco », ma in proposito ho bisogno di prendere una decisione molto grossa e difficile cui bisognerà comunque arrivare: per sanare la situazione nel catasto, a mio avviso, è necessario distinguere la funzione catastale dalla cosiddetta funzione censuaria. In tutti i Paesi

del mondo è essenziale un catasto che risponda ai suoi scopi, cioè che assolva alla funzione catastale, relativa al censimento della proprietà immobiliare (terreni e fabbricati), con la rilevazione delle ditte che, ad una certa data e con un aggiornamento continuo, sono intestatarie delle singole particelle.

Questo è un compito fondamentale e costituisce, tra l'altro, la base per l'azione di accertamento dei tributi; si tratta, ad esempio, di avere notizie circa la consistenza immobiliare imputabile a ciascun soggetto, persona fisica o persona giuridica.

Questa funzione, ripeto, va assolutamente salvaguardata e potenziata. Vi è poi un'altra funzione che non è coesistente a quella catastale, che a volte esiste, a volte non esiste o esiste parzialmente con alcune significative limitazioni. Mi riferisco alla funzione censuaria, cioè al fatto di attribuire — attraverso il catasto — un valore di rendita immobiliare e quindi un valore di reddito, alle singole unità immobiliari, terreni e fabbricati.

L'orientamento che si sta studiando è quello di mantenere la funzione censuaria per il catasto terreni, salvo le maggiori e più organizzate aziende agricole dove, trattandosi per esempio di società per azioni, è difficile immaginare l'attribuzione di un reddito di tipo catastale che, tra l'altro, contrasterebbe con la stessa struttura societaria. Per il catasto terreni, dunque, è immaginabile un graduale abbandono della funzione censuaria, con il passaggio da un valore di reddito catastalmente determinato ad un valore di reddito determinato sulla base dell'effettività del reddito medesimo.

Tutto questo potrebbe essere anche collegato ad un'eventuale soluzione positiva di una questione che oggi si pone in termini problematici: se affidare o meno ai comuni potestà autonome nel campo tributario per la sfera ben circoscritta dei cespiti immobiliari, tenendo conto del fatto che i comuni hanno una massa ingente, non comparabile certamente con quella dello Stato, di documenti, di uffici, in grado di influire sull'accertamento della capacità di reddito annessa alle unità immobiliari.

Così, liberato il catasto da questo problema, che del resto non è mai stato affrontato perchè siamo ancora rimasti alle rendite fissate nel 1939 che poi empiricamente abbiamo rivalutate, laddove abbiamo almeno l'acatastamento, bisogna meccanizzare il catasto. Meccanizzare il catasto significa affrontare un'impresa epica che, tuttavia, è possibile; bisogna avere il coraggio di intraprendere delle procedure nuove ed io ne ho mente una che, se gli onorevoli senatori mi consentono, vorrei illustrare alla Commissione; non riesco del resto mai a tacere neanche i miei pensieri e forse, anche questa, è una maniera per collaborare con il Parlamento e per usufruire della sua collaborazione.

Devo innanzitutto dire, senatore Polli, che il problema da lei sollevato, relativo al cambiamento della procedura per la riscossione dell'IVA, è già risolto e fa parte di un testo di legge relativo al cosiddetto « cumuletto ». A partire dal 1977 l'IVA verrà riscossa integralmente attraverso gli istituti bancari, non solo Banca d'Italia, comprese le Casse rurali ma, fatto ancora più importante, le banche non ci trasmetteranno più un pezzo di carta a documentazione dell'avvenuta riscossione. Abbiamo in tal modo decretato la fine del supporto cartaceo; le banche, a fronte di una spesa estremamente ridotta e contenuta, ci forniranno tutte le informazioni su supporto magnetico e, pertanto, il sistema informativo si alimenterà a mano a mano che avverranno le riscossioni, anche per il controllo dei versamenti periodici ed annuali dei singoli contribuenti.

Detto questo, si tratta di immaginare, per la riscossione dei tributi di registro, una procedura simile, attuata anche essa attraverso le banche. Noi abbiamo la più bassa percentuale d'Europa, in termini catastofici, sottolineo questo aggettivo, in relazione agli uomini addetti all'amministrazione dell'IVA. In Inghilterra, ad esempio, ci sono 11.000 persone quasi tutte addette all'accertamento, mentre noi abbiamo 4.150 persone addette a tale servizio di cui — a prescindere dagli uscieri — abbiamo 800 cassieri. Ebbene, questi 800 cassieri li adibiremo all'accertamento, ci sarà la qualifica funzionale che consen-

tirà probabilmente di dare una retribuzione meno cattiva al nostro personale, dopo di che saremo ancora in una situazione assolutamente precaria ai fini dell'amministrazione dell'IVA ma, almeno, avremo recuperato 800 persone con la procedura di riscossione attraverso le banche.

Ebbene, a parte questi vantaggi che fanno parte della strategia della politica dell'entrata, se noi facciamo riscuotere anche il tributo di registro attraverso le banche, possiamo imporne alle banche stesse — e sono sicuro che queste accetteranno questa determinazione legislativa — di inviarci la documentazione relativa alla riscossione su supporto magnetico.

Ma la documentazione della riscossione del tributo di registro sul supporto magnetico, anzichè limitarsi ai 50 caratteri del *record*, cioè della parte di nastro che riguarda un contribuente per ogni versamento dell'IVA, potrà essere immaginata in 200 o 250 caratteri, in modo che verranno digitati e memorizzati su supporto magnetico tutti gli elementi necessari per identificare l'atto: cedente sul numero di codice fiscale, cessionaria sul numero di codice fiscale, prezzo, descrizione codificata del bene immobiliare ed altri riferimenti. I notai già oggi hanno una scheda da compilare. Benissimo; una persona, invece di ricorrere al servizio autonomo di cassa, va a pagare in banca, porta questa scheda che poi viene memorizzata. A quel punto abbiamo un nastro, un supporto magnetico che ha una triplice utilizzazione: mi aggiorna le posizioni catastali, mi aiuta ad amministrare il tributo di registro, perchè ho tutto documentato a questo riguardo, ed infine, attraverso il centro informativo dell'organizzazione servizi tributari, che gestisce lo scambiatore di messaggio, fa pervenire il dato alla Direzione generale imposte dirette.

A questo punto abbiamo due elementi importanti come supporto documentario per l'accertamento. Innanzitutto, abbiamo il dato della consistenza immobiliare che consente, a parte i valori di rendita, di sapere che una tale persona fisica ha, per esempio, 12 immobili, 25 immobili. Inoltre, ho il dato dei trasferimenti che quella persona ha avu-

to nel periodo di imposta tributaria. Ecco come la grande intuizione che è stata alla base della riforma radicale del sistema informativo può produrre risultati di questo tipo. Ora, senza uno sforzo della fantasia spinto al massimo in questo settore, non parliamo in Italia, per carità, di lotta all'evasione! La lotta all'evasione è questa, non è altra cosa, qui sta il punto fondamentale. Se non forniamo dei supporti all'azione degli uffici, ancora la mediocre transazione del concordato mi rispunterà surrettiziamente ogni qualvolta gli uffici giudiziari manderanno a chiamare i contribuenti.

Quindi, in altre parole, il fatto essenziale di volontà politica che è alla base di qualunque progresso in questo campo, si traduce in questo miglioramento dell'accertamento con tutte le operazioni congiunte — insisto su quelle di carattere procedurale — altrimenti è pura ipocrisia od inganno da parte del Governo nei confronti del Parlamento, cosa che mi pare reato di lesa maestà.

Almeno in questa sede, ho dovuto esprimermi con una certa forza, perchè il problema della riforma dell'amministrazione e, quindi, della lotta all'evasione, è tutto congegnato con questa strategia e mi sia consentito di dire che, a mio avviso, è essenziale, però, la riforma dei servizi della riscossione. Io ho già annunciato alla Commissione dei trenta che presenterò la settimana prossima un provvedimento di proroga per la facoltà di disdetta di un anno che hanno gli esattori, perchè nel primo semestre 1977 il Governo presenterà un disegno di legge di riforma organica dei servizi della riscossione, su cui non anticipo molto, ma posso assicurare che faremo il salto in avanti da tanto tempo auspicato. Il sistema esattoriale potrà ancora durare per un certo periodo, meno di quanto è stato previsto sinora, ma poi non avremo più alcuna necessità del sistema esattoriale, perchè faremo riscuotere i contributi attraverso il sistema bancario con le procedure di cui abbiamo parlato. Ciò anche perchè, in base ad alcune cifre che possono già orientare circa la consistenza del fenomeno, il sistema esattoriale si giustifica nella misura in cui esistono riscossioni per ruolo, il quale ruolo è il titolo

che consente la riscossione e l'applicazione del famoso principio del non riscosso per riscosso, che è la matrice del sistema esattoriale. L'esattore è tale in quanto versa al fisco prima di aver riscosso, perchè quando è in possesso di un ruolo è tenuto a far scattare questa regola del non riscosso per riscosso. Ma, se andiamo a vedere che cosa accade nel nostro sistema tributario, ci accorgiamo che i ruoli stanno riducendosi ad una funzione sempre più marginale nel sistema. Oggi la massa ingente dei tributi diretti arriva non per ruolo. Volendo spingere la nostra indagine al 1980, posso dire senza alcuna pretesa di azzeccare, che avremo in quell'anno 55.000 miliardi di gettito tributario complessivo, 23.000 miliardi di imposte dirette, ma di questi 23.000 miliardi di imposte quante saranno rimosse per ruolo? Se la macchina tributaria funzionerà molto meglio di quanto non funzioni attualmente, poichè oggi siamo in condizioni estremamente critiche e difficili, io mi auguro di poter riscuotere per ruolo 2.500 miliardi di tributi, che saranno il prodotto dell'accertamento. L'accertamento ha due funzioni ai fini della lotta all'evasione: una funzione diretta, che consiste nell'accertare e quindi nel riscuotere i tributi in capo all'evasore direttamente perseguito ed una funzione indiretta, che è quella di far lievitare i versamenti da parte degli altri contribuenti, quale risultato degli accertamenti che, come si sa, sono selettivi e non generalizzati in un sistema a base documentale come questo. Bene 2.500 miliardi sarebbero un grosso prodotto di proventi netti della funzione dell'accertamento che si traducono nell'immissione dei ruoli. Ora, si giustifica un sistema esattoriale per 2500 miliardi quando in merito a questa cifra i dati parlano di una morosità dell'ordine del dieci per cento? Faccio presente che noi quest'anno parliamo di una cifra di 250 miliardi che dovrebbe essere persa all'esazione e dobbiamo recuperarla oggi per non inseguire questo dieci per cento di morosità magari nel 1980. Ecco le ragioni che mi hanno indotto ad affrettare i tempi e a presentare un libro bianco sul sistema esattoriale, che sarà uno dei due libri bianchi — l'altro è sul catasto — che serviranno come

base conoscitiva per il disegno di legge di riforma definitiva del sistema esattoriale.

Giungo ora alla mia osservazione conclusiva, che si riallaccia anche ad una domanda che mi è stata rivolta dal relatore circa il piano antievasione presentato alla 6ª Commissione della Camera dei deputati in risposta ad una interrogazione. A questo proposito ci sono due testi abbastanza vicini: uno del Gruppo democristiano ed uno del Gruppo comunista. Tale questione merita comunque qualche ultimo chiarimento. Le condizioni dell'amministrazione finanziaria sono pressappoco quelle, salvo i progressi che abbiamo compiuto nel sistema informativo che sono state documentate nel « Libro bianco » di alcuni anni fa, perchè ho lo spiacevole dovere di dirvi che oggi è un miracolo se manteniamo l'amministrazione nelle condizioni in cui era un anno fa, arrestando così il suo processo di deterioramento. La lettura della nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'amministrazione finanziaria, pubblicata dal Poligrafico dello Stato il 30 aprile 1975, della quale è autore il ministro Visentini, è ancora una lettura attualissima. È un miracolo — ripeto — aver fermato il processo di deterioramento dell'amministrazione finanziaria; dico miracolo perchè non so come si sia potuta varare in Parlamento quella norma dell'articolo 35 della legge numero 576, riguardante gli incentivi al personale, che indubbiamente rappresenta qualcosa di diverso rispetto ad una certa tendenza generalizzata. Io ho notato con una certa sorpresa o, meglio, piacevole sorpresa, che l'espressione: incentivi al personale, cioè il problema di eventuali incentivi compare nell'interrogazione presentata all'altro ramo del Parlamento, nella 6ª Commissione, dal Gruppo comunista. Si capisce, si possono trovare incentivi attraverso la qualifica funzionale; però rendiamoci conto che noi amministriamo i tributi in Italia nelle peggiori condizioni soggettive possibili, per quanto riguarda l'amministrazione finanziaria. Se vi mento, io non mi sottrarrò al dovere di documentare tutto, dovere che però per me è inferiore all'altro, cioè a quello di cercare di far cambiare le cose. Purtroppo la ristrettezza dei tempi e la congestione del lavoro

sono tali da rendere problematica la distesa azione quotidiana, necessaria per ottenere progressi in un breve periodo. Sto varando alcune misure, come il piano pluriennale degli investimenti che presenterò presto in Parlamento; mi sto occupando di quello di cui è stato difficile occuparsi negli anni passati, come, per esempio, l'individuazione di immobili adatti ad ospitare il sistema informativo, la creazione di un centro residenziale per lo addestramento del personale e in queste occupazioni sono stato fortunato perchè ho trovato l'aiuto del Comune di Roma in alcune questioni di carattere urbanistico. Stiamo per varare una commissione per la riforma delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione finanziaria; ne farà parte anche una importante rappresentanza sindacale del personale per cercare di coinvolgere nell'autoriforma tutto il nostro Ministero. Quindi, si sta cercando di fare tutto il possibile, ma la situazione è ai limiti della sopportabilità. Non ho che da confermare le cifre che riguardano l'ingente arretrato, non vale neanche la pena di rettificare da 11 a 9 i milioni che risultano di partita anonima. Per quanto riguarda l'arretrato del catasto lo recupereremo ricominciando da capo; se dovessimo assumerci come obiettivo il recupero dell'arretrato con le procedure attuali inganneremmo noi stessi perchè, così come è, il catasto è irrisarcibile, irrecuperabile. Prima dobbiamo rifare tutto il congegno, reimpostare le procedure di meccanizzazione — abbiamo già iniziato a lavorare in questo senso —, decidere per legge cosa dovrà essere il nuovo catasto, poi rimesso tutto su basi ordinate, possiamo anche procedere, tra cinque o sei mesi, con provvedimenti di carattere straordinario. Sarebbe un errore partire dalla base attuale, così come è stato un errore il progetto Atena che poggiava su basi irrealistiche, senza andare a cercare altre spiegazioni. Il progetto è stato rifatto ed oggi abbiamo i primi risultati; posso dire con soddisfazione che la procedura di invio del numero di codice fiscale funziona, vengono attribuiti 33 numeri al secondo, ne vengono stampati e imbustati 200.000 al giorno e 1 milione circa alla settimana e questi sono risultati

che, anche se non fanno notizia proprio perchè sono positivi, tuttavia esistono.

L'inizio di un processo molto ambizioso — che rappresenta una mia personale scommessa con la realtà con la quale mi devo misurare, una scommessa sportiva che serve a sollevarmi dalle preoccupazioni che rischio di togliermi la serenità necessaria al mio lavoro — è stato annunciato all'altro ramo del Parlamento. Si tratta di una nuova procedura per l'effettuazione dei rimborsi nel settore delle imposte dirette. È stato un grande merito dell'amministrazione Visentini aver varato nel 1975 la procedura automatica per i rimborsi IVA con i fondi della riscossione; questo, in fondo, ha dimostrato che la legge di contabilità dello Stato è una legge come le altre e quindi è modificabile, pertanto non può essere invocato nessun alibi per giustificare procedure sbagliate o inerzie.

Ebbene, la procedura che è allo studio riguarda, invece, i rimborsi nel settore dell'imposta diretta. La dichiarazione unica '74, presentata nel 1975, ha dato luogo a 3 milioni di posizioni creditorie su 10,4 milioni, per un totale di 120 miliardi di credito da rimborsare, con una media per parità di 40.000 lire. Con le procedure attuali abbiamo previsto che occorrerebbero, mediamente, da tre a cinque anni per poter ottenere il rimborso. La nuova procedura nella sua parte scheletrica è pronta; ho ricevuto una lettera molto interessante, vorrei dire nobile e piacevole, da parte del Governatore della Banca d'Italia Baffi e stiamo attivando con questo istituto una strettissima collaborazione. Esiste già un nastro della procedura, quella che ha evitato la morte dell'amministrazione, perchè ora esiste anche una teoria della morte dell'amministrazione; infatti, se non avessimo avuto la procedura automatizzata per la dichiarazione '74, quest'anno non avremmo più registrato tributi, avremmo soltanto rielaborato manualmente i 10,4 milioni di dichiarazioni per redditi separati, non essendovi il cumulo; e se non avessimo scorto, per tempo, un'insidia che non era stata scorta nel momento in cui erano state fatte le rivalutazioni dei coefficienti catastali, avremmo avu-

to cinque mesi di paralisi nelle amministrazioni periferiche per la misurazione dell'IVA. Solo con un immediato decreto integrativo abbiamo scongiurato una catastrofe del genere. Ebbene, il nastro della procedura esiste, come ho già detto, non occorre fabbricarlo ed è quello che ci consente di riliquidare tutti elettronicamente, senza disturbare gli uffici; da quel nastro, normalmente, viene ricavato un altro nastro che contiene i ruoli, dal quale si trae il tabulato che, visto dall'esattore, va in cartelle al contribuente. Ora noi abbiamo immaginato un ruolo positivo che disegna un ruolo negativo, cioè il nastro di rimborso. Questo nastro ha bisogno di un visto di esecutorietà che apporremo centralmente, dal momento che la procedura è centralizzata e quindi un tabulato debitamente vistato andrà al centro del Tuscolano della Banca d'Italia che, per nostra fortuna, è un modello di efficienza; poi, dal nastro partiranno gli impulsi affinché un'apposita macchina stampi i 3 milioni di vaglia a credito. Con le nostre macchine del sistema informativo, che hanno dato una buona prova in questo periodo, abbiamo una capacità di lavoro per 200.000 casi al giorno, imbustati in vaglia cambiari e spediti per posta a domicilio. Quindi, i contribuenti interessati, ben 3 milioni, ricevono per posta a domicilio il rimborso delle imposte dirette. Ho ricevuto una delegazione di sindacati bancari per questione esattoriale e nel parlare, avendo accennato a questa nuova procedura, ho scoperto che ben sette persone, su venti presenti, avevano posizioni creditorie. La percentuale dei rimborsi è, infatti, notevole ed altrettanto notevole è riuscire a semplificare la procedura al punto di inviare il rimborso a domicilio. La mia grande aspirazione è quella di poter attivare la procedura prima del secondo semestre, come ho annunciato ufficialmente, perchè se mi riuscisse di anticipare ad aprile o maggio si potrebbe veramente dire che lo Stato — e scusate se mi immedesimo in esso — quest'anno ha voltato pagina, comincia a pagare, sfatando la fama di essere ottocentesco e di conseguenza anche gli altri devono voltare pagina. Otterremo un grande effetto psicologico; però, al di là delle cose che ho detto, non posso inco-

raggiare ottimismo, aggiungo soltanto che il compito di gestire la politica tributaria ancora per lungo tempo incorrerà in problemi, preoccupazioni ed ostacoli piuttosto che nel raggiungimento del successo. Però il successo sta anche nella forza politica con la quale si affronteranno gli ostacoli.

**PRESIDENTE.** Mi faccio interprete della gratitudine della Commissione nei confronti dell'onorevole Pandolfi il quale ha svolto un'interessantissima replica, profondendovi anche quella passione che impegna gli uomini nelle cose in cui credono.

Propongo che la Commissione conferisca al relatore per l'entrata, senatore Colella, il mandato di presentare all'Assemblea una relazione favorevole.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*La seduta termina alle ore 14,10.*

#### SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 DICEMBRE 1976

Presidenza del Presidente COLAJANNI

*La seduta ha inizio alle ore 9,15.*

**SCUTARI**, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977 (280), approvato dalla Camera dei deputati**

**— Disegno di legge e stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977, approvato dalla Camera dei deputati ».

Prego il senatore Anderlini di riferire alla Commissione per la parte relativa alla spesa.

**A N D E R L I N I**, relatore generale per la spesa. Onorevoli senatori, le condizioni nelle quali il Senato si trova a discutere il bilancio di previsione per il 1977 appaiono davvero singolari. Singolare è anzitutto la posizione di uno dei relatori che — fatto nuovo nella storia parlamentare — si trova collocato in una posizione politica del tutto particolare, in quella che viene correntemente definita « l'area delle astensioni ». Una posizione, la mia, che per quanto anomala e critica non mi impedirà di concludere chiedendo alla Commissione e, se la Commissione sarà d'accordo, al Senato, di approvare lo stato di previsione del bilancio dello Stato per il 1977, allo stesso modo e con la stessa valenza politica con la quale esso è stato approvato nell'altro ramo del Parlamento.

Singolare appare anche, per altro verso, la condizione nella quale ci troviamo a discutere il bilancio approvato cinque mesi fa dal Governo e quasi due mesi fa dall'altro ramo del Parlamento. Anche ammesso che il documento varato dal Governo fosse — come non è — il migliore dei documenti possibili, esso sarebbe certamente invecchiato nel corso di questi cinque mesi anche se si fosse trattato di cinque mesi di ordinaria amministrazione. Comè noto, i mesi che ci stanno dietro le spalle sono invece una fase per molti aspetti drammatica della nostra vicenda economica, punteggiata da decisioni governative e parlamentari, da mutamenti di orientamento e di interventi dell'autorità monetaria e creditizia, da una serie di fatti significativi anche sul piano dei rapporti tra le grandi organizzazioni sindacali, tutti fatti che nel loro complesso hanno segnato solchi profondi nella vita economica del Paese e che di fatto non trovano riflesso alcuno nel documento che è al nostro esame, se si eccettuano i modesti emendamenti proposti dal Governo per la riduzione della spesa che sono, com'è noto, dell'ordine di un centinaio di miliardi.

Altro fatto caratterizzante il clima in cui la nostra discussione avviene è costituito dalla ravvicinata scadenza dei termini che ci sono assegnati per arrivare ad un voto conclusivo. Considerato che appare inopportuno

che a questo punto il Senato ricorra, o costringa il Governo a ricorrere, ad una richiesta di esercizio provvisorio, il tempo che abbiamo a disposizione è veramente ristretto e questa brevità di termini contribuisce a qualificare, come si è già espresso il relatore sul bilancio della Camera, onorevole Bassi, l'approvazione del bilancio più che come un atto politicamente qualificato — qual solennemente usava intendersi — come un semplice atto dovuto, per consentire continuità di vita alla pubblica amministrazione.

Da questa prima serie di considerazioni potrebbero scaturire, ad avviso del relatore, alcune proposte operative che valgono, evidentemente, non a mettere riparo ad una situazione già di per sé irrimediabilmente pregiudicata, quanto a mettere in moto, fin dall'indomani dell'approvazione del bilancio, meccanismi tali per cui l'anno prossimo non ci si debba trovare di nuovo in una situazione sconsigliata quale è quella nella quale oggi ci troviamo. Le proposte che il relatore vorrebbe permettersi di sottoporre all'attenzione dell'Assemblea attengono:

a) alle modalità di discussione ed approvazione del bilancio di previsione;

b) alle modalità tecniche di stesura e di redazione del bilancio stesso.

Si tratta di due questioni piuttosto complesse alle quali da varie parti si è in precedenza più volte accennato e sulle quali mi pare opportuno concentrare per un momento la nostra attenzione. Converrà trattarle separatamente.

Com'è noto, l'iter che attualmente segue il progetto di bilancio preventivo ha alcune scadenze ben definite: approvazione del documento da parte del Governo entro il 31 luglio; presentazione al Parlamento della relazione previsionale e programmatica entro il 30 settembre; inizio della discussione alternativamente in uno dei due rami del Parlamento e sua conclusione entro il 31 dicembre. Credo di non andare lontano dalla verità se affermo che almeno nel 50 per cento dei casi, dalla fine della guerra ad oggi, il Parlamento non è stato in grado di approvare nei termini stabiliti il bilancio dello Stato

e si è conseguentemente dovuto far ricorso all'esercizio provvisorio. Già questo è un segno che il meccanismo in atto non è certamente tra i più adeguati.

Ancor più grave è però il fatto che sempre più negli ultimi anni la discussione sul bilancio, soprattutto in quello dei due rami del Parlamento che lo ha avuto in seconda lettura, si è ridotta ad un atto formale, un modo per consentire alla macchina dello Stato di continuare a funzionare. Se facessimo un esame delle modifiche che ai vari bilanci sono state apportate, da parte del Parlamento, nel corso degli ultimi trenta anni, troveremmo che si è trattato nella maggior parte dei casi di fatti marginali e di scarso rilievo politico. Credo che mai siano intervenute modifiche al bilancio da parte di quello dei due rami del Parlamento che lo ha avuto in seconda lettura.

In questo campo una modifica di un certo rilievo è la legge del 1964 che, com'è noto, dava al bilancio dello Stato scadenze corrispondenti a quelle del calendario annuale e che unificava i bilanci dei vari Ministeri in un unico bilancio generale diviso in tabelle. A distanza di oltre dieci anni da quella mini-riforma, essa appare sostanzialmente valida anche perchè ha permesso di sveltire i dibattiti e di concentrarli attorno alle questioni di carattere più generale e tuttavia la riforma del 1964 appare oggi largamente insufficiente, nel senso che la sua stessa applicazione ha reso evidente come siano ormai maturati i tempi per una proposta ancor più avanzata. Si tratta di arrivare, a mio giudizio, alla discussione del bilancio in seduta comune da parte dei due rami del Parlamento. Com'è noto, la Costituzione, nel suo articolo 55, stabilisce che i due rami del Parlamento possono riunirsi in seduta comune solo nei casi previsti dalla Costituzione. Per arrivare ad una seduta comune che discuta e approvi il bilancio dello Stato è quindi necessaria una modifica costituzionale che introduca, ad esempio, all'articolo 81 un emendamento che autorizzi la seduta e il dibattito comune. Un provvedimento di legge in questo senso, che prevedeva sedute comuni anche per il dibattito e il voto sulla fi-

ducia al Governo, fu presentata nella scorsa legislatura alla Camera dei deputati da un ristretto gruppo di parlamentari. È in corso la sua ripresentazione al Senato e forse varrebbe la pena che i Gruppi più numerosi dell'Assemblea riflettessero sulla questione, perchè è chiaro che solo con il loro consenso una questione di rilievo come questa può essere affrontata e risolta. Non si tratta di intaccare le attuali prerogative di ciascuna delle due Camere; si tratta solamente di evitare la ripetizione di discussioni che finiscono con l'aver scarso peso e col procurare al Parlamento nel suo insieme uno spazio maggiore per la sua attività legislativa, di indirizzo e di controllo.

È ricorrente e vecchia di molti anni la polemica sulla scarsa leggibilità del bilancio dello Stato. A voler essere espliciti, si potrebbe affermare che probabilmente solo poche decine di persone sono in grado di leggere seriamente e di intendere nel loro vero significato il valore del documento che è sottoposto al nostro esame e delle singole sue poste.

Com'è noto, il nostro è un bilancio di competenza che si è venuto costruendo per stratificazioni successive nel corso dei decenni, subendo talune modificazioni, senza però che mai venisse intaccato il principio della competenza. In realtà tra il documento, quale ci viene presentato, e i movimenti di cassa che si verificano nel corso dell'anno, esistono differenze sostanziali. Si potrebbe dire che il bilancio dello Stato è costituito da una serie di scatole cinesi collocate una dentro l'altra e complessivamente in maniera tale da rendere larghissima la discrezionalità dell'Esecutivo nell'applicare la legge di bilancio. Questa discrezionalità dell'Esecutivo, che pure entro certi margini appare un fatto fisiologico, è talmente ampia nella realtà della nostra vita politico-amministrativa da permettere che molti atti rilevanti della pubblica amministrazione sfuggano al controllo del Parlamento.

Per tornare alle scatole cinesi — mi sia permesso ricorrere ad un'immagine colorita anche se non del tutto precisa — diremo che dentro il bilancio di competenza presenta-

to nel luglio sta il bilancio, quale risulta dalle note di variazione applicate in corso d'anno, e dentro questo si trova il bilancio di variazione quale risulta dalle note di variazione talvolta approvate dopo la scadenza dell'anno finanziario ed ancora dentro questo sta il bilancio « rendicontato » dalla Corte dei conti ed ancora dentro di esso sta il bilancio dei flussi di cassa quale realmente si sono verificati nel corso dell'anno finanziario.

Com'è noto, una recente legge ha fatto obbligo al Ministero del tesoro di approntare previsioni trimestrali sui flussi di cassa, il che è certamente un fatto significativo, ma non può essere considerato il punto di approdo di un processo di revisione che, se vuole essere serio, deve portare ad una modifica sostanziale della struttura del nostro bilancio, per trasformarlo da bilancio di competenza in bilancio di cassa.

So che l'operazione non è facile, che esistono vari modi di compilare un bilancio di competenza e un bilancio di cassa, che esistono anche soluzioni intermedie che varrebbe la pena di prendere in esame. Di una cosa il relatore è tuttavia convinto; se vogliamo che il principale documento contabile dello Stato non sia un atto di pura *routine* ma uno strumento adeguato per permettere al Parlamento di rendersi conto con precisione su quali cifre decide e quali spese autorizza o magari impone, bisogna accelerare i tempi per una generale revisione dell'attuale impostazione, tale da portarci l'anno prossimo ad una discussione ben diversa da quella che siamo oggi costretti a fare.

Ma c'è di più. Pur essendo tutti — il Governo non meno del Parlamento — da tempo consapevoli di come il bilancio costituisca in sé uno strumento, direi lo strumento fondamentale, per la gestione della politica economica, i contenuti informativi in tale direzione della legge di bilancio continuano a mancare; anzi, il congelamento formale di tale documento, a fronte della crescita di complessità del sistema economico che occorre guidare e i cui problemi vanno fronteggiati, costituisce un regresso nel contenuto di conoscenze espresso dalla legge di bilancio.

Questa crisi nella capacità di fornire conoscenze diminuisce la capacità del Parlamento di esercitare un effettivo controllo sulla linea di politica economica, e ciò non sarà mai sottolineato e denunciato a sufficienza.

Correzioni in questa direzione sono possibili al di fuori di modifiche legislative alla forma del documento di bilancio; sono sufficienti dei buoni documenti integrativi, ma che possiedano una nuova e diversa volontà e capacità di convogliare al Parlamento e al Paese le informazioni necessarie per l'esercizio di un controllo effettivo.

Non dico questo a caso. La relazione previsionale e programmatica, cui tutti avranno pensato nell'ascoltare quanto appena detto, non risponde se non in minima parte a questa esigenza. Il Governo, per prassi consolidata, tende a fornire parvenza di informazioni, prigioniero di uno stile di falsa sicurezza che obbliga a dare per certo ciò che certo non può essere e ad eludere le domande cui non è decente rispondere con tono coerente a tale stile. Non ho bisogno di documentare nuovamente questa asserzione; è sufficiente scorrere gli atti parlamentari della Camera dei deputati del 13 e del 14 ottobre scorso, e in particolare gli interventi degli onorevoli Barca, Giorgio La Malfa, Spaventa, Napoleoni e la stessa relazione dell'onorevole Bassi.

Sui temi della politica economica tornerò più oltre; per il momento mi sia consentito di soffermarmi ancora un attimo sui contenuti informativi dei documenti a prescindere dal merito. Il documento di bilancio non incorpora — e si dice, credibilmente, che non può essere diversamente — da un lato, un insieme di oneri latenti (cioè spese rispetto al cui insorgere, nel 1977, esista un'aspettativa, ma per le quali non è possibile nè una inclusione in bilancio nè una quantificazione di altro tipo — si pensi agli oneri per il rinnovo del contratto del pubblico impiego), dall'altro, un insieme di nuove entrate. D'altra parte anche nella relazione previsionale e programmatica si rinuncia, « programmaticamente », non dico a pronunciarsi ma nemmeno a fornire quadri alternativi di riferimento che tengano conto di questi elementi: « ... non si forniranno — si afferma nella relazione — ...previsioni e obiettivi quantitativi di sviluppo, di cui il Governo non può garantire il perseguimento indipendentemente dalle scelte che il Paese esprimerà attraverso il Parlamento e le organizzazioni sociali e produttive, ma — si aggiunge, non esito a dire, contraddittoriamente — si analizzeranno i problemi che la economia italiana deve risolvere per consentire una vigorosa e stabile ripresa dello sviluppo ed i modi attraverso i quali la politica economica intende affrontarli » (p. 21).

Ma non sarebbe forse stato più utile, e doveroso, fornire, con cifre e ragionamenti compiutamente formulati, un insieme di quadri alternativi rispetto ai quali « il Parlamento e le organizzazioni sociali e produttive » avrebbero potuto esprimersi ed assumere le rispettive responsabilità? L'unica cosa che a tutt'oggi sappiamo, sulla base dei documenti ufficiali, è che l'ammontare di prelievo aggiuntivo « dovrà raggugiarsi intorno al 2,5 per cento del prodotto interno lordo ». Ma di quale prodotto, con quale ripartizione di impieghi? E il 2,5 per cento è immutabile o, come non è fuori luogo pensare, potrà essere minore se il costo del lavoro fletterà la sua dinamica? Oppure, in quest'ultimo caso, il 2,5 per cento resterà fermo ma potrà aumentare il livello di spesa e quello del prodotto?

Ma anche prescindendo da queste considerazioni resta il fatto che, per ben fondata tradizione, il senso dell'esame della legge di bilancio non sta tanto nella considerazione del valore assoluto delle singole poste contabili, bensì nella valutazione delle variazioni nel livello delle poste stesse. Ciò tanto più vero dovrebbe essere nelle presenti condizioni in cui, per la prima volta dal dopoguerra, ci troviamo nella prospettiva di mutamenti rilevanti nel modo di ripartire le risorse e le quote di sacrificio. Ma purtroppo — come ho già detto — la posta principale di questi mutamenti resta fuori dal quadro che oggi siamo chiamati a vagliare.

Tra gli altri inconvenienti che il bilancio di previsione comporta c'è l'accumulo dei cosiddetti residui passivi. In molti casi si tratta di somme stanziare dal Parlamento, finanziate con il ricorso al mercato dei capitali

e che non hanno potuto essere effettuate perchè il mercato finanziario, a giudizio dei responsabili del settore, non mostrava disponibilità a fornire i mezzi necessari. In altri casi si tratta di impegni di spesa assunti da taluni Dicasteri e che non hanno trovato il loro esito positivo, sia per la lungaggine delle procedure, sia per una serie di intralci finanziari, sia per altre ragioni. C'è chi ha fatto osservare che non sarà evidentemente sufficiente la trasformazione del bilancio di competenza in bilancio di cassa per eliminare il fenomeno dei residui passivi; secondo alcuni essi finirebbero solo con il cambiare nome e chiamarsi riporti invece di residui. Tuttavia io mi permetto di osservare che ben altro stimolo potrebbe venire all'Amministrazione dello Stato da un bilancio la cui trasparenza permetta un preciso controllo del Parlamento e della pubblica opinione su tutto l'insieme degli atti della pubblica amministrazione che non da quella serie di scatole cinesi che mi sono permesso di descrivere precedentemente. Tanto perchè i colleghi abbiano un'idea del fenomeno dei residui, basterà osservare che nello stato di previsione per il 1977, di fronte ad un disavanzo previsto di lire 13.000 miliardi, il totale dei residui passivi ammonta a lire 17.000 miliardi, di cui oltre 8.000 relativi a spese di parte corrente ed oltre 9.000 relativi alle spese in conto capitale.

Concludendo su questo punto, il relatore non può non fare la sua proposta, contenuta nella relazione dell'onorevole Bassi, perchè si addivenga il più rapidamente possibile ad un bilancio previsionale e pluriennale di competenza, collegato con la programmazione economica, dal quale ogni anno il Governo estragga il bilancio di cassa con il quale si presenta al Parlamento per la relazione degli obiettivi generali. Il che però non può significare che in attesa della programmazione e del relativo bilancio pluriennale di competenza non si debba passare subito ad un bilancio di cassa.

Non finiscono qui i rilievi da fare a proposito della stesura del bilancio. Esso è scarsamente comprensibile non solo per le ragioni finora addotte, ma anche perchè, so-

prattutto per taluni Ministeri, i modi di redazione delle singole poste di spesa sono quanto mai approssimativi e tali da non consentire un effettivo controllo. Più volte la Corte dei conti ha richiamato l'attenzione del Parlamento sulla necessità di più puntuali specificazioni della spesa, tali da permettere un effettivo controllo; i colleghi conoscono bene questo argomento. Vale tuttavia la pena di citare almeno un esempio. Ecco il testo del capitolo 1081 del Ministero della difesa che comporta una spesa di circa 100 milioni: « acquisto, allestimento e trasformazione di: armi, munizioni, materiale d'armamento terrestre; materiale per la difesa nucleare, batteriologica e chimica; bardature, sellerie, buffetterie, dotazioni individuali e di reparti per cani; elmetti; materiale mobile per le installazioni fisse delle trasmissioni formanti parte integrante ed inscindibile del complesso di arma terrestre; macchinari ed attrezzature tecnico-scientifiche; materiale per servizi fotografici, cinematografici e cinefotografici; parti di ricambio ed accessori — acquisto di pubblicazioni tecnico-scientifiche — spese per la codificazione dei materiali ».

E non si dica che tutto questo serve a tutelare segreti militari nascosti dietro la cifra esigua di 99 milioni di lire. È, piuttosto, un ulteriore sintomo di quanto poco ci si ponga l'esigenza di finalizzare le informazioni fornite al controllo che siamo chiamati ad esercitare.

Ancora una serie di osservazioni si impone per completare il quadro che siamo venuti delineando delle analisi relative al documento di bilancio. Si tratta della questione del *deficit* di bilancio, della serie di valutazioni che si possono fare attorno a questo problema e dell'aggancio che esso ci offrirà nella seconda parte di questa relazione con i problemi più generali della situazione economico-finanziaria del Paese.

Fin dal bilancio del 1972 il totale delle entrate tributarie ed extra tributarie, oltre a coprire la spesa corrente, presentava un saldo attivo destinato a spese di investimento. Cosicché l'entità del disavanzo era strettamente collegata ma sempre inferiore al volume degli investimenti che si intendevano

realizzare. Questo sul piano del bilancio di previsione; che se poi si potesse condurre l'analisi a livello di effettivo bilancio di cassa si troverebbe probabilmente che quella situazione è ancora perdurata per uno o due anni dopo il 1972. Nel bilancio di previsione del 1976 il saldo passivo tra entrate e spesa corrente era salito alla cifra assai rilevante di 3.200 miliardi circa, per cui il 30 per cento circa del disavanzo era destinato a spese correnti in una situazione patologica non oltre sostenibile.

Uno dei pochi dati positivi che si possono sottolineare nel bilancio di previsione 1977 è una notevole inversione di tendenza in questo campo: permane il saldo negativo tra spese correnti ed entrate tributarie ed extra tributarie ma esso si riduce a circa 700 miliardi, talchè la percentuale del disavanzo destinata alla copertura di spese correnti scende dal 30 al 6 per cento.

Appare evidente che è assolutamente indispensabile perseverare in questa tendenza in maniera che il prelievo dello Stato sul mercato dei capitali possa essere destinato a quegli investimenti produttivi necessari allo sviluppo dell'occupazione e del reddito. Deve essere anche chiaro che l'insieme di questi fenomeni non è casuale: esso riflette una situazione patologica generale dell'Amministrazione dello Stato nel suo insieme. Entro questo quadro si collocano le degenerazioni di ogni tipo alle quali abbiamo assistito in questi anni, da quelle burocratico-clientelari a quelle relative ad una concezione populistico-assistenziale dello Stato stesso. Ne è un indice il fatto che la riduzione del saldo passivo di cui abbiamo parlato per il bilancio del 1977 deriva più che da un contenimento della spesa (+25 per cento spesa corrente, +32 per cento spesa conto capitale), da un sensibile incremento delle entrate (+37 per cento rispetto alle previsioni per il 1976, +20 per cento rispetto a quelle rettifiche nel corso dell'esercizio).

Ma il problema delle entrate e del funzionamento del nostro apparato fiscale rientra solo in parte fra i nostri compiti e ne riprenderemo, sia pure di sfuggita, i temi

fondamentali quando — nella seconda parte di questa relazione — discuteremo della situazione economica generale.

Questa prima parte invece vorrei concluderla con un'altra serie di osservazioni e con una proposta operativa.

È noto che il problema dei residui passivi, cui abbiamo fatto cenno prima, non riguarda solo il bilancio dello Stato ma anche il bilancio delle Regioni e di altri enti erogatori. Non è facile fornire un quadro del totale di questi residui. Per le Regioni a statuto ordinario, per le quali si sono potuti avere dati abbastanza significativi, anche se non completi, e relativi al 1974, il totale dei residui è dell'ordine del 60 per cento delle spese preventivate, ma i residui in senso proprio (differenza fra stanziamenti in bilancio e impegni) sono dell'ordine del 10 per cento.

Tuttavia per alcune Regioni di più antica costituzione i residui passivi raggiungono l'ordine delle centinaia di miliardi. Tali residui non sono solamente un segno della disfunzione dei nostri apparati amministrativi, essi sono anche talvolta veicoli di possibile corruzione e comunque introducono elementi di malessere nello stesso sistema bancario. Si potrebbe ovviare a tutto ciò, rendendo tra l'altro un servizio all'erario il quale verrebbe in questo modo a risparmiare per lo meno una parte degli interessi passivi che paga sui prelievi fatti sul mercato dei capitali, mantenendo presso conti correnti infruttiferi, depositati presso il Ministero del tesoro, le cifre che agli enti erogatori debbono essere assegnate. È chiaro che c'è da salvaguardare in pieno l'autonomia di taluni di questi enti ed in particolare delle Regioni, ma ciò potrebbe essere fatto consentendo il diretto prelievo delle somme da pagare o per spese correnti o per investimenti o per acquisti di servizi da parte dei responsabili delle predette Amministrazioni.

Il lavoro che le Commissioni di merito hanno svolto in preparazione del dibattito generale va valutato senz'altro in maniera positiva anche se i risultati ottenuti appaiono piuttosto diseguali.

Così si è dato il caso di rapporti molto articolati e penetranti come quello che il collega Carboni ha presentato a nome della 10ª Commissione per il Ministero dell'industria e di rapporti piuttosto stringati (ma non per questo meno significativi) presentati da altri colleghi. Quello che credo il relatore possa e debba augurarsi è che ci si avvicini sempre più a proposte operative e concrete per modifiche da apportare all'interno dei singoli bilanci o nel loro rapporto col bilancio generale. Ciò anche se le proposte non possono (come è nel nostro caso quest'anno) tradursi in decisioni operative. Servirebbero però a gettare le basi per quel che si dovrà fare nel futuro e darebbero maggiore concretezza e forse anche vivacità al dibattito conclusivo.

Mi sarà permesso pertanto rilevare, sia pure in maniera episodica e saltuaria e chiedendo scusa ai colleghi relatori delle molte omissioni che sono costretto a fare, alcune osservazioni che mi sono sembrate particolarmente vive e che vengono a confermare quanto ho avuto occasione di dire nella prima parte di questa relazione o che magari potrebbero essere considerate premessa per quanto poi dirò in seguito.

Così, dalla 1ª Commissione tramite il collega Murmura, ci viene il suggerimento — che a me appare assai assennato — di unificare i fondi per il culto che oggi sono conteggiati separatamente negli impegni della Direzione generale per il culto e in quelli del fondo per il culto. Il prevedere — come i colleghi della 1ª Commissione propongono — « aiuti anche per le religioni non cattoliche » mi sembra un modo interessante per porre il problema generale del rapporto fra Stato e Chiesa su questo specifico terreno.

Dalla 2ª Commissione viene la richiesta di un aumento degli stanziamenti per la Giustizia. I colleghi De Carolis e Lugnano segnalano a nome della Commissione l'urgenza di fare in modo che al riconoscimento della produttività sociale dell'azione dell'amministrazione della giustizia corrisponda una più ampia disponibilità di fondi, considerato che oggi stanziamo per questo che ogni giorno si appalesa settore decisivo nella vita della

nostra comunità nazionale meno dell'1 per cento della spesa globale del bilancio dello Stato.

Anche i colleghi della 3ª Commissione (Esteri) attraverso la senatrice Caretoni ci pongono il problema di un aumento degli stanziamenti per un Ministero che, insieme a quello del commercio estero, ha visto direttamente falcidiati i suoi stanziamenti dalla svalutazione della lira. Le richieste generali sono nell'ordine di una decina di miliardi.

Il collega Giust, a nome della 4ª Commissione, auspica anche lui una stesura più leggibile di molte poste del bilancio della Difesa e il senatore Mazzoli fa tre brevi ma precise proposte operative per ciò che riguarda il Ministero dell'agricoltura e per i suoi bilanci a venire:

- a) quadro riassuntivo dell'attività delle Regioni in agricoltura;
- b) stato di attuazione delle leggi in vigore;
- c) relazione sul conto di cassa.

Si tratta di proposte che bene si inseriscono nel discorso che siamo finora venuti facendo.

Per il Ministero del tesoro il rilievo del collega Longo, al quale sembrano eccessivi i 900 milioni stanziati, oltre le spese correnti di stipendio, per l'Avvocatura dello Stato, meriterebbe una risposta da parte del Governo.

La difficile ma importante fase attraversata dai Ministeri delle finanze (6ª Commissione) e della pubblica istruzione (7ª Commissione) mi pare trovi nelle relazioni dei colleghi Assirelli e Borghi stimoli sufficienti per adeguati approfondimenti. Mentre dalla relazione del senatore Spadolini sul Ministero dei beni culturali rileverò soprattutto la problematica che egli solleva a proposito della opportunità di trasferire alle Regioni una parte delle competenze delle attuali sovrintendenze.

Il collega Faedo a nome della 7ª Commissione ci ripropone il tema della ricerca scientifica con molta lucidità. La sua amara constatazione relativa alla mancata applica-

zione della legge 2 marzo 1963, n. 283, e la necessità, che egli sottolinea, di andare oltre la lettera e lo spirito di quella legge per dare maggiore respiro e più ampio coordinamento alla ricerca scientifica, sono motivi da meditare assai seriamente.

Il collega Santonastaso ci fornisce, a nome della 8ª Commissione, i dati relativi all'ampio sforzo di telefonizzazione in atto nel Paese. Sul complesso di questa politica e sulla congruità di una scelta di questo genere il relatore farà qualche considerazione generale più oltre.

Richieste di maggiore chiarezza nella stesura del bilancio ci vengono ancora, per i capitoli di spesa dal 1651 al 1654, dal collega Fossa per il Ministero dei trasporti (8ª Commissione), mentre per il bilancio dei Lavori pubblici le osservazioni del relatore, senatore Bausi, hanno particolare rilievo sia per ciò che si riferisce all'accumulo dei residui passivi, sia sui ritardi relativi al piano generale per il territorio, sia per talune inadempienze CEE (che datano dal 1971), sia ancora per la presenza nel bilancio di rellitti, come i capitoli relativi alla liquidazione dei danni del terremoto di Messina.

La complessa tematica propositaci, dal senatore Carboni (10ª Commissione) per l'intero arco dei problemi riguardanti il Ministero dell'industria (energia, artigianato, CIP, eccetera) troverà certamente spazio nel dibattito generale, trattandosi di argomenti direttamente collegati con la crisi economica nel suo complesso. Io mi limiterò a segnalare l'insieme delle osservazioni sul livello dei premi della RCA e delle questioni aperte in questo settore, aggravate dal mancato funzionamento di quel conto consortile presso l'INA che, secondo la legge, avrebbe potuto e dovuto fornire un termometro abbastanza sensibile del mercato forzoso che si è creato con la legge sull'obbligo della assicurazione per autoveicoli.

Così mi sembrano degne di segnalazione le osservazioni del collega Barbi (10ª Commissione, bilancio del Ministero del commercio con l'estero) relative alle difficoltà di istituire un giusto sistema per le importazioni contingentate con l'esempio, davvero

illuminante, dell'« ombrello cinese » che costa all'origine 500 lire e viene rivenduto in Italia a 5.000 lire.

Segnalerò infine la proposta di una conferenza nazionale per il turismo riproposta dal collega Fracassi per la 10ª Commissione (Turismo e spettacolo) e fra le altre (numerose e calzanti) le osservazioni sulla disoccupazione femminile contenute nella relazione del senatore Deriu (11ª Commissione) sul bilancio del Ministero del lavoro. Vorrei ora svolgere alcune considerazioni sulla situazione economica generale. Una stima probabilmente cauta del totale dell'indebitamento dello Stato e degli enti pubblici in generale (compresi gli enti locali) fa ammontare a circa 100 mila miliardi l'indebitamento pubblico complessivo. Si tratta di una massa enorme che con gli attuali tassi praticati dal sistema bancario tende a crescere rapidamente. Per i soli enti locali si può sottolineare che mentre la nota preliminare al bilancio (luglio 1976) valutava il solo indebitamento attorno ai 20 mila miliardi, già la Relazione previsionale (settembre 1976) li valutava attorno ai 26 mila miliardi, mentre attendibilmente oggi si stima che tale cifra si aggirerà alla fine dell'anno attorno ai 30 mila miliardi. Accanto ai 100 mila miliardi dei debiti del settore pubblico nel suo insieme, vanno considerati i 16 miliardi di dollari relativi alla nostra esposizione sui mercati stranieri, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di crescente rigidità sia sul piano economico sia su quello politico-generale, che ha dirette connessioni con lo stesso pieno mantenimento della nostra sovranità nazionale.

Questi possono essere solo due dei punti di riferimento da assumere per tener conto dei vincoli entro i quali si muove la nostra politica economica gravata dall'elevata consistenza degli interessi, da un tasso di inflazione che si muove nell'ordine del 20 per cento in ragione d'anno, e da una bilancia dei pagamenti che, non solo per l'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi, continua a toccare limiti non ulteriormente sostenibili. Gli elementi perversi di questa situazione sono come è evidente concatenati tra di loro, per cui, mentre l'elevato livello dei tassi di

interesse grava sulle imprese e rischia di schiacciare la stessa spinta alla ripresa, quel tasso è la condizione per impedire ulteriori deflussi di capitale italiano all'estero e nel migliore dei casi per tentare di recuperare una parte dei capitali che negli anni passati hanno valicato le nostre frontiere. La stretta creditizia che in taluni casi produce effetti drammatici (penso soprattutto a taluni comuni ed alle piccole e medie imprese), è la condizione per mantenere entro i limiti di tollerabilità il ritmo dell'inflazione.

Questo grosso modo il quadro sul quale studiosi ed uomini di governo vengono riflettendo ormai da tempo alla ricerca di terapie adeguate. Lungi da me la tentazione di voler inserire un mio particolare punto di vista o magari una mia personale ricetta capace di risolvere d'un colpo l'aggravata matassa dei problemi che abbiamo di fronte. Sarà consentito tuttavia ad uno dei due relatori del bilancio dello Stato di svolgere una qualche considerazione da sottoporre all'attenzione dei colleghi.

È chiaro che la prima necessità che si presenta a chi esamini spassionatamente il quadro che abbiamo dianzi descritto è quella di un forte prelievo fiscale cui si può accompagnare una serie di prelievi tariffari, tenuto conto che talune tariffe erano effettivamente da troppo lungo tempo rimaste ferme a livelli troppo bassi. L'opportunità di un significativo prelievo fiscale per raffreddare la spinta inflazionistica deriva anche da una serie di considerazioni relative alla pressione fiscale che viene esercitata nei Paesi dell'area comunitaria. Non è facile disporre in questo campo di dati molto aggiornati. Sta di fatto comunque che nel 1974 il prelievo totale assommava al 46,2 per cento in Olanda, 36,7 per cento in Inghilterra, 36,4 per cento in Francia: all'ultimo posto si collocava l'Italia con il 31,6 per cento. È presumibile che dal 1974 in poi l'Italia abbia fatto qualche passo in avanti e che si sia probabilmente allineata ai livelli comunitari più bassi. Accettata comunque l'ipotesi di un rilevante prelievo fiscale come uno dei due bracci della manovra da compiere, re-

stano aperti però — anche a voler restare solo su questo terreno — tutta una serie di problemi. C'è da valutare anzitutto l'ampiezza del prelievo; c'è da tener conto dell'incidenza sociale del prelievo stesso; e c'è da decidere sulla destinazione del prelievo.

Per ciò che riguarda la portata del prelievo aggiuntivo per il 1977 essa è stata fissata dal Governo — per quanto a tutt'oggi ne sappiamo — grosso modo nell'ordine dei 5 mila miliardi. Quando si sono chieste spiegazioni sul perchè si sia stabilito questo livello ci si è sentiti rispondere che esso equivale a circa il 2,5 per cento del reddito nazionale e che andare più in là poteva significare mettere in moto una spirale regressiva dell'intero sistema economico e mantenersi al di qua appariva non sufficiente a raffreddare la spinta inflazionistica. Tutto questo in realtà non dà una spiegazione esauriente delle ragioni per cui il livello del prelievo è stato fissato a quota 5 mila miliardi e non è chiaro se ai 5 mila miliardi debbano e in che misura essere aggiunti altri prelievi per far fronte all'aumento delle spese correnti (vedi vertenza degli statali) o di altre spese di investimenti (vedi per esempio piani agricolo-alimentare ed edilizia popolare). In realtà bisognerebbe, per valutare la portata delle decisioni del Governo, disporre di dati più significativi e avere davanti un quadro reale dei flussi finanziari, delle disponibilità reali del sistema bancario e degli investimenti reali, che fuori o dentro il bilancio dello Stato, è possibile ipotizzare per il 1977. In attesa di questi dati e delle decisioni governative in merito ai problemi cui abbiamo fatto riferimento, resta questa cifra dei 5 mila miliardi come punto aleatorio, per non dire arbitrario, di riferimento.

Ma accettiamo pure per buono — provvisoriamente — tale dato. Resta pur vero che strettamente collegata alla questione dell'entità del prelievo si pone, come abbiamo detto, quella dell'incidenza sociale del prelievo stesso. Il relatore si è domandato, ed ha anche chiesto a personalità che sperava fossero nella condizione di dare una risposta, in che misura i 5 mila miliardi di prelievo venivano distribuiti tra le varie fasce

della popolazione. Tanto per essere espliciti e magari banali, supposto che la popolazione italiana possa essere divisa in 5 fasce rappresentanti ciascuna il 20 per cento della popolazione, recenti studi convalidati anche dall'OCSE dicono che la fascia superiore percepisce circa il 44 per cento del reddito nazionale, quella inferiore circa il 7 per cento e che il rimanente 50 per cento viene suddiviso tra le 3 fasce intermedie, con una netta accentuazione in positivo per la fascia medio alta. La domanda che ci siamo posti è come venga distribuito il carico dei 5 mila miliardi tra queste 5 fasce e (tenuto conto che si tratta anche di prelievi tariffari) l'unica risposta, approssimativa e circondata da mille cautele, che ci siamo sentiti dare per vie non ufficiali è che il prelievo è da considerarsi leggermente regressivo. Esso cioè non solo non corrisponderebbe al principio costituzionale della progressività delle imposte ma non rispetterebbe nemmeno il principio della proporzionalità. Si potrebbe obiettare che era fatale che questo accadesse. In un Paese che solo recentemente ha cominciato ad adoperare strumenti fiscali di tipo moderno e che resta ancora una sorte di paradiso fiscale per un gran numero di evasori, qualunque tipo di ingegneria del prelievo si voglia immaginare difficilmente può produrre effetti meno perversi di quelli cui abbiamo fatto cenno.

Ma appunto questa constatazione rende difficile dal punto di vista politico un ulteriore e severo prelievo fiscale se non cambiano le condizioni generali del quadro politico. In altre parole — ed è questo solo un sommesso avviso personale del relatore — se si vogliono ulteriormente comprimere i redditi delle fasce medio basse del Paese perchè « purtroppo » esse sono le uniche comprimibili, non se ne può non trarre la conseguenza che coloro che rappresentano quegli strati sociali debbano essere chiamati essi in prima persona a gestire il prelievo fiscale.

Queste brevi considerazioni sono lontane dall'esaurire le implicazioni equitative e, di conseguenza, politiche delle profonde trasformazioni in atto sul piano della distri-

buzione delle risorse. È doveroso non passare sotto silenzio il fatto che alle sperequazioni appena considerate, che in qualche modo si possono considerare il frutto di consapevoli decisioni, si sommano le distorsioni distributive generate dal processo inflazionistico, distorsioni che agiscono per lo più a danno degli strati più deboli e diseredati della popolazione e, all'interno stesso di questa fascia, in modo spesso casuale ma consistentemente differenziato. Basti pensare, nell'ambito della vasta fascia dei percettori di pensioni minime, alla diversa situazione di chi vive in città e di chi vive in campagna, di chi vive in casa di affitto e di chi possiede la casa nella quale abita, di chi vive solo e di chi vive con i figli o può contare sul loro aiuto.

È troppo facile contentarsi della vaga esplorazione o del constatare che scontiamo le conseguenze delle carenze accumulate sul piano dell'assistenza. L'inflazione e, oggi, le sue terapie sul piano degli interventi fiscali e tariffari, portano a punti di rottura equilibri già precari in tempi normali e pongono in termini nuovi e più pressanti l'esigenza di creare, con spirito diverso, nuovi margini di salvaguardia, capaci di tutelare in modo dignitoso le condizioni più miserevoli. Occorre, a questo proposito, esplorare con urgenza nuove e più articolate forme di assistenza, capaci di spezzare quei meccanismi ben noti che hanno tradizionalmente associato l'assistenza all'emarginazione; occorre, in altri termini, abbandonare la consueta prassi delle provvidenze generalizzate e, al contempo, quella della elemosina graziosamente concessa, per riconoscere una gamma di servizi sociali (ma non necessariamente collettivi, bensì anche personali) come una sfera di diritti connessi all'esigenza di garantire una dignitosa sussistenza a tutti i cittadini.

A ciò occorre aggiungere il trasferimento di potere di acquisto reale che depaupera il risparmio accumulato dalla famiglia: si può stimare — e si tratta di stime della Banca d'Italia — che tale trasferimento, che colpisce le famiglie e quindi, in massima parte, i singoli lavoratori-risparmiatori e va

a vantaggio delle imprese e del settore pubblico, che sono i principali debitori, sia stato negli ultimi anni dell'ordine delle decine di migliaia di miliardi, come mostra la tabella annessa.

ATTIVITA' FINANZIARIE DELLE FAMIGLIE  
(miliardi di lire)

Anni	Consistenza a potere d'acquisto corrente	Indice del costo della vita	Consistenza a potere d'acquisto costante
1963	29.612	100	29.612
1964	30.400	105,9	28.706
1965	33.749	110,5	30.542
1966	38.961	112,8	34.540
1967	43.274	115	37.630
1968	48.768	116,4	41.897
1969	56.316	119,7	47.048
1970	62.848	125,8	49.959
1971	70.778	132,1	53.579
1972	81.820	139,5	58.652
1973	97.595	156,6	62.321
1974	107.273	186,5	57.519
1975	128.276	215,3	59.580
1976 (1)	153.000	253,2	60.600

(1) Dati stimati.

A queste considerazioni vanno aggiunte quelle relative al peso che il prelievo fiscale ha direttamente o indirettamente sulla bilancia dei pagamenti perchè è chiaro che il prelievo va commisurato anche alla diversa incidenza che determinati beni hanno sui nostri conto con l'estero. Anche qui il quadro è piuttosto annebbiato perchè se si esclude il prelievo massiccio sulla benzina, il resto è rimasto quanto mai nel vago.

Per ciò che riguarda la destinazione del prelievo, come è noto, il Governo avrebbe deciso di destinarne tutta la parte possibile ad una riduzione del *deficit* di bilancio che dai 13 mila miliardi circa si porterebbe sotto i 10 mila miliardi. Il resto del prelievo di carattere tariffario è in parte (lo si spera) destinato ad investimenti nel settore elettrico e delle telecomunicazioni. E anche qui non si può non fare l'osservazione che se siamo nel giusto per ciò che riguarda il settore elettrico ed energetico (tenuto ap-

punto conto dell'incidenza di questo settore sulla nostra bilancia dei pagamenti), meno corretta appare una spinta ad ulteriormente accelerare lo sviluppo delle telecomunicazioni.

E mi sia qui concessa una breve ma, ritengo, importante digressione. Esiste una area, ignoro quanto consistente, di decisioni inerenti l'uso delle risorse, sia a fini di consumo che di accumulazione, che gode — sia pure in forma limitata e indiretta — del doppio privilegio di sfuggire sia al pieno controllo del mercato (degli utenti o dei finanziatori privati) che al pieno controllo del Parlamento. La telefonia e il suo sviluppo costituisce un esempio pertinente. Non ho elementi per dire se l'attuale livello degli investimenti nella telefonia e gli attuali tassi di crescita del servizio debbano essere considerati eccessivi ovvero scarsi; il punto è un altro, ed è che la valutazione se questo non irrilevante volume di investimento e se la strategia del suo finanziamento siano corretti o meno finiscono per sfuggire al sindacato parlamentare: questi investimenti si prefinanziano in misura ingente con le tariffe; queste tariffe, per il loro livello e per i modi di ripartizione, hanno implicazioni distributive degne di rilievo; allo stesso tempo la SIP continua a versare dividendi ai suoi azionisti nella misura del 7 per cento del valore nominale delle quote azionarie. Esistono indubbiamente gli estremi perchè sia opportuno, per il Parlamento, conoscere di più ed esercitare più capillarmente il suo diritto a valutare questa ed altre simili sfere che attengono all'uso delle risorse e che contemporaneamente implicano, come nel caso delle tariffe, l'impiego di un potere discrezionale nei confronti degli utenti.

Per ciò che riguarda il secondo braccio della manovra economica esso non può evidentemente essere costituito che da una cospicua iniezione di investimenti nei punti più significativi del sistema. Gli studiosi di economia sono pressochè unanimi nel rilevare che se queste iniezioni non avverranno in misura cospicua nel corso dei prossimi mesi, è probabile che il 1977 segni

uno sviluppo zero. Questa dello sviluppo zero è del resto una ipotesi che è stata fatta ufficialmente e che il relatore si permette di sottolineare criticamente sia perchè gli ultimi dati disponibili sembrano indicare che le capacità di reazione del sistema sono ancora più consistenti di quanto non si pensasse, sia perchè uno sviluppo zero con il relativo avanzamento tecnologico e con l'aumento della produttività che si sta già verificando, significherebbe che il 1977, oltre ad una bilancia dei pagamenti in pericoloso squilibrio, tale da mettere in discussione lo stesso principio della pienezza della nostra sovranità nazionale, oltre ad una inflazione dell'ordine del 20 per cento, ci dovrebbe riservare anche l'ipotesi di alcune centinaia di migliaia di disoccupati. Il che, sempre a modesto avviso personale del relatore, non potrebbe non avere come conseguenza che un radicale cambiamento del quadro politico generale, non essendo ipotizzabile che gli attuali fragili rapporti tra le forze politiche decisive reggano all'impatto di una serie così rilevante e cospicua di elementi negativi.

Ma su questo punto mi sia consentito di soffermarmi, almeno per quel tanto che basta per sottolineare il margine di ambiguità che le intenzioni e i documenti governativi lasciano purtroppo sussistere. Come ha giustamente accennato nel suo intervento alla Camera l'onorevole Napoleoni, non è chiaro se il Governo punti a limitare la sola domanda di consumi, lasciando libero il prodotto di aumentare in corrispondenza di una sperata espansione di esportazioni ed investimenti, ovvero intenda bloccare la dinamica di tutta la domanda interna (consumi e investimenti), lasciando in tal caso libero il prodotto di aumentare solo in virtù di un eventuale aumento delle esportazioni.

Concedendo, a me stesso come al Governo una certa « licenza di schematismo », la ventilata ipotesi di « sviluppo zero » fa pensare a quest'ultima alternativa. Ma allora è doveroso ribadire alcuni interrogativi e riflessioni. In primo luogo va detto chiaramente che ciò che si sta programmando, in nome dei vincoli della bilancia dei pagamenti, è

— come già anticipato — una riduzione dell'occupazione; riduzione che, tenuto conto del fisiologico aumento della produttività del lavoro (ma si ricordi che le corrette intenzioni sono quelle di incrementare la dinamica della produttività) è dell'ordine delle centinaia di migliaia di unità. Può veramente darsi che ciò sia necessario, ma occorre che il Governo la riconosca a piene lettere. Il riconoscimento non è infatti privo di conseguenze sia sul piano direttamente politico che su quello del significato che assumono da un lato gli interventi volti a ristrutturare le attività produttive, dall'altro quelli, come il piano per l'occupazione giovanile, volti a compensare lo stato di diffuso scontento sociale connesso alle crescenti difficoltà occupazionali.

In secondo luogo va detto — e riprendo qui un interrogativo che non può ulteriormente essere eluso — come il Governo pensa di sostituire, nella ripresa del processo di accumulazione, il meccanismo degli investimenti indotti dalla domanda; la riattivazione di schemi di incentivazione non appare certamente in grado, infatti, di compensare la carenza di prospettive di sbocco. Se, come la Relazione previsionale e programmatica riconosce, « le politiche di ristrutturazione producono i loro effetti in tempi più lunghi di quelli compatibili con la gravità della situazione presente » (p. 26), ci si può attendere che l'ipotesi di sviluppo zero, o quasi, possa non valere per un solo anno; ciò rafforza la rilevanza dell'interrogativo appena posto.

Se quanto appena detto coglie la sostanza del quadro che abbiamo di fronte, ne discendono rilevanti conseguenze. I lavoratori non sono chiamati solo a fare sacrifici in termini di reddito disponibile ma anche in termini di occupazione; in più quelli che conserveranno il lavoro dovranno lavorare di più e guadagnare di meno, per consentire un duplice trasferimento, alle imprese e al settore pubblico.

Lasciamo da parte il pericolo, pur presente e denunciato come tale anche in ambienti industriali, che da parte imprenditoriale si spera « di utilizzare questo periodo nero per

un'impossibile rivincita sul movimento sindacale » (per dirla con le parole, riportate dal « Corriere della Sera » dell'11 dicembre, di Giancarlo Lombardi della Federtessile). Il punto è un altro, ed è che ai lavoratori è lecito chiedere questo duplice ordine di sacrifici solo a patto che vengano date, e non solo promesse, serie contropartite. La conservazione di un quadro democratico non è una contropartita; questa è comunque dovuta. Le contropartite sono diverse e devono essere contestuali ai sacrifici. Ma francamente non ci sembra che finora siano non dico accordate, ma neanche ipotizzate, delle incisive modificazioni rispetto alle linee che hanno caratterizzato il processo di sviluppo degli scorsi decenni.

Il disegno di legge sulla riconversione, l'unico strumento, cioè, di cui finora si sia discusso tra quelli che potrebbero agire nel senso di « consentire una vigorosa e stabile ripresa dello sviluppo » (per dirla con la Relazione previsionale, pur risultando migliorato rispetto alla stesura ricevuta dal Governo, costituisce, nel migliore dei casi, un elenco di buone intenzioni. Ma dovremmo forse cessare, in Italia, di diffonderci ad elencare ciò che sarà fatto per soffermarci invece ad elencare ciò che doveva essere fatto — parlo di leggi e stanziamenti già decisi — e non si è voluto o potuto fare. I dati globali sulla formazione dei residui, si può dire, non fanno più scandalo. Ma si provino a considerare singolarmente gli stadi di attuazione delle decisioni più rilevanti, e allora si ritroverà, forse, una salutare e civile capacità di scandalizzarsi. Il Governo ci dica — ad esempio — che percentuale delle somme stanziare per l'edilizia universitaria sia stata finora spesa o — in tema di « sacrifici » — di quanti « enti inutili » si sia accertata l'esigenza di soppressione.

Ma, al di là di questo, va rilevato soprattutto come non sembra si sia ancora trovata la capacità di proporre qualcosa di realmente nuovo: il modello sottostante, dispiace dirlo, è ancora quello che fa leva sui trasferimenti finanziari alle aziende, sulla domanda di esportazioni, sul contenimento dei salari; tutto ciò, si noti, senza che sia mai

stata esplicitata l'ipotesi sulla quale si fa affidamento per quanto concerne l'elasticità di prezzo delle esportazioni.

Il pericolo più preoccupante resta, ad avviso di molti dei nostri studiosi, quello della bilancia dei pagamenti. Ed alla scadenza del decreto che impone una tassa del 7 per cento sull'acquisto di valuta si metterà in moto la doppia spirale che, da una parte, spinge i nostri importatori all'acquisto massiccio di materie prime o di beni di consumo sui mercati stranieri, tenuto conto sia dell'arretrato accumulato in questi mesi, sia della volontà di procurarsi scorte cospicue in vista di future svalutazioni della lira e dall'altra, spinge i nostri esportatori a mantenere fuori d'Italia i risultati delle loro vendite all'estero, proprio nell'attesa di una svalutazione della lira; da tutto ciò la credibilità della nostra moneta potrebbe uscire fortemente compromessa. Alle pressioni svalutative, in un certo senso legittime, potrebbero aggiungersi le pressioni puramente speculative di masse ingenti di capitali fluttuanti alla ricerca delle migliori occasioni che il mercato offra ed in questo caso la situazione potrebbe farsi veramente drammatica. Ma a giudizio degli ambienti responsabili in materia le capacità di resistenza del nostro istituto di emissione non superano le due settimane, qualora ci si dovesse schierare (e sarebbe difficile fare altrimenti) a difesa dell'attuale livello dei cambi.

Sicché non si può escludere che la situazione possa marciare in una direzione che finirebbe per sommare due momenti negativi. Mi riferisco alla possibilità che, dopo aver impostato e gestito, in nome della lotta all'inflazione e quindi al fine di evitare ulteriori processi svalutativi, una politica recessiva, di contenimento della domanda e di riduzione dell'occupazione, ci si ritrovi a dover comunque accettare nuove ondate svalutative.

E tuttavia, per dirla con una delle personalità più rilevanti della storia contemporanea, non c'è situazione senza via d'uscita. Se è vero che lo squilibrio della nostra bilancia dei pagamenti dice che, dopo l'au-

mento del prezzo delle materie prime, in particolare del petrolio, gli italiani vivono ad un livello superiore a quello che possono permettersi, che consumano cioè in valore più di quanto non producano, c'è anche da dire che per molti segni il nostro popolo appare tra i più governabili del mondo e se momenti o settori particolari hanno accennato a battute di arresto, a momenti di rilassatezza, a fenomeni di disimpegno, sarà bene tener conto anche del fatto che sono bastati in alcuni momenti dei richiami precisi e qualche modesto tentativo di rimettere un po' di ordine al vertice delle strutture statali, è bastato in taluni casi anche dare la sola impressione che si è disposti ad arginare le infiltrazioni di corruzioni esistenti nella nostra vita politica ed amministrativa, perchè taluni fenomeni di degenerazione che avevano anche toccato strati popolari (certe forme di consumismo, certe forme di assenteismo) venissero immediatamente a cadere o riducesero sensibilmente la loro influenza sul quadro nazionale. Quello che ancora manca e che potrebbe essere elemento risolutivo della stessa crisi economica che stiamo vivendo è un preciso quadro di valori cui fare riferimento, un progetto di società per cui valga la pena di impegnarsi e che sia capace di sollecitare le forze migliori del nostro popolo. Oggi troppi elementi sono invece ancora in discussione; mancano addirittura alcuni dati essenziali per l'analisi del presente, scarse ed in ogni caso del tutto insufficienti le linee del nostro futuro. C'è chi pensa ad una dequalificazione progressiva del nostro sistema economico e politico verso lidi sudamericani e c'è chi invece crede che l'Italia possa e debba mantenere un suo ruolo specifico e ben definito nell'occidente europeo, dove si vanno configurando nuove forme di organizzazione statuale almeno nelle intenzioni di una parte rilevante delle forze politiche fondamentali.

Dall'aridità delle cifre del bilancio siamo arrivati a toccare problemi che attengono all'ordine politico filosofico. Il relatore avrebbe potuto fare a meno di affrontare questioni di questa natura e se lo ha fatto non è perchè egli abbia voluto infliggere una predica

ai suoi colleghi e tanto meno perchè egli si senta autorizzato a proporre in questa sede un modello generale di sviluppo della nostra società.

Per tornare conclusivamente al bilancio ed alla sua collocazione, in questo dicembre 1976, nel nostro quadro politico generale, la conclusione che io mi permetto di sottoporre agli onorevoli colleghi è che questo strumento necessario per permettere alla macchina dello Stato di continuare a muoversi, momento di transizione in un quadro di generale transizione, possa trovare in questo ramo del Parlamento la stessa accoglienza favorevole che due mesi fa ha trovato alla Camera dei deputati.

**P R E S I D E N T E .** Dichiaro aperta la discussione generale.

**P O L L I .** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, come ebbi già a dire a nome del mio Gruppo, in occasione della discussione avvenuta sulla tabella dell'entrata, il bilancio di previsione dello Stato per il 1977 è, come ogni altro precedente bilancio, data la vigente legislazione in materia e i particolari ordinamenti della pubblica contabilità, un documento rigido, che consente scarse possibilità di modifica in sede parlamentare. Questo riduce grandemente i margini per una discussione pertinente nel merito del documento che, del resto, data la sua natura prevalentemente contabile, non si presta ad essere nè utilizzato, nè analizzato, in quanto strumento di intervento programmatico nella politica economica.

Questo bilancio poi è, nella sua sostanza, una eredità lasciata dal Governo Moro al Governo Andreotti, cosicchè non appare nemmeno elemento idoneo a formulare un giudizio sugli orientamenti effettivi del Governo in carica nell'uso delle risorse disponibili in relazione a scelte fatte *ex-ante* e conseguentemente prima del documento di bilancio stesso. Di qui la conseguenza un po' obbligata, come del resto ha fatto giustamente osservare il relatore, di utilizzare la rituale scadenza di discussione parlamentare del bilancio come « occasione » per un

dibattito sulla situazione economica generale del Paese. Il che, a nostro giudizio, è certo importante, ma sposta l'obiettivo reale del dibattito parlamentare, rendendolo certo più ampio, ma anche meno determinato e meno determinante rispetto al fine specifico.

D'altra parte, le note e costanti divaricazioni tra bilanci di competenza e bilanci di cassa e il largo, abituale ricorso alle gestioni extrabilancio, attestano l'ampia discrezionalità del Governo in fase di esercizio effettivo e, in particolare, del Ministro del tesoro. In queste condizioni lo stesso Ministro del bilancio scade di rango, riducendosi a consulente tecnico del Governo e, direi, quasi a suo ufficio-studi.

Da questa premessa discende che il discorso possibile sul bilancio di previsione 1977 si trasforma in gran parte in un discorso sul possibile indirizzo effettivo dell'attuale Governo nell'uso delle risorse disponibili. In questo senso il bilancio del 1977 è solo un punto iniziale di riferimento e non un dato assoluto. Su esso, infatti, il Governo può lasciare il suo segno e può caratterizzarlo secondo la sua volontà politica. Da questo punto di vista, quindi, il bilancio può e deve, a nostro avviso, essere posto in connessione con i concreti atti del Governo, sia in relazione ai recenti provvedimenti di prelievo straordinario adottati ai fini della stabilizzazione a breve termine della economia, che in relazione ai provvedimenti di intervento nell'ambito degli investimenti e, infine, in relazione alla manovra per consentire un progressivo allentamento dei vincoli creditizi posti al finanziamento dei settori produttivi. Questa connessione tra atti di governo e bilancio si pone, allo stato attuale, per la parte del bilancio riguardante la spesa e il disavanzo.

Sulla spesa, sul suo volume globale, sulla sua necessità di qualificazione, che presuppone una effettiva programmazione, ormai le raccomandazioni ed anche le concrete indicazioni di riforma istituzionale si sprecano. Lo dico nel senso letterale della parola, nel senso cioè che si fanno e poi vengono disattese, buttate via.

Ciò conferma, una volta di più, le responsabilità gravi della Democrazia cristiana che in questa materia non è mai passata dal dire al fare.

Quanto poi al livello del disavanzo, nella nota preliminare al bilancio di previsione si sottolineano, ancora una volta, le condizioni fondamentali per ridurre gli effetti inflazionistici di una incontrollata spesa pubblica, mentre occorre utilizzarla essenzialmente per il suo apporto al processo di accumulazione. Tra queste condizioni sono poste come prioritarie l'eliminazione del disavanzo di parte corrente e il ricorso all'indebitamento esclusivamente per finanziare gli investimenti.

Al riguardo va osservato che, per quanto riguarda il 1977, una quota non trascurabile del disavanzo di parte corrente, pari a circa 700 miliardi, dovrebbe essere ancora finanziata con il ricorso all'indebitamento, non essendo coperta dalle entrate ordinarie.

Ora, è abbastanza evidente che un importo di pari quota del gettito derivante dal prelievo fiscale straordinario predisposto con i noti provvedimenti del Governo andrà a copertura dell'eccedenza di spesa corrente, riducendo nel contempo il volume dell'indebitamento dello Stato e consentendo di ampliare di altrettanto lo « spazio » del volume creditizio disponibile per l'economia, che dovrebbe passare da 21.200 miliardi a 21.900 miliardi.

Se il prelievo straordinario complessivo, al lordo del gettito tariffario, è pari a 4.000 miliardi, è necessaria da parte del Ministro, per consentirci una adeguata valutazione politica, una precisazione in ordine al riparto del prelievo secondo le sue destinazioni. La questione non è esclusivamente tecnica, ma involge appunto la possibilità di un giudizio politico non prevenuto sulla manovra economica complessiva dell'Esecutivo.

Se, come si sa dalle dichiarazioni rese in Senato, nel novembre scorso dal Ministro del tesoro, l'intenzione del Governo è di ridurre il disavanzo di parte corrente intorno a 6.000 miliardi, la necessità di copertura relativa passa da 700 miliardi a oltre 1.200 miliardi, riducendo di pari importo l'ammon-

tare del prelievo straordinario dei 4.000 miliardi.

Dei 2.800 miliardi restanti, sempre secondo le informazioni del Ministro del tesoro, 1.200 miliardi dovrebbero andare a copertura di spese già decise in conto capitale per il progetto di riconversione industriale e 400 miliardi per il piano di occupazione giovanile.

Della ulteriore quota residua di 1.200 miliardi non sappiamo assolutamente nulla e dobbiamo ritenere, allo stato attuale, che essa possa rientrare nella discrezionale disponibilità di gestione del Tesoro.

Facendo poi un passo avanti in questo processo induttivo c'è da presumere che i residui 1.200 miliardi possano essere già destinati a fungere da elemento di contropartita e riequilibrio nello sbilancio dei conti con l'estero per l'esercizio 1977 e quindi come presidio del tasso di cambio.

In queste condizioni tutti i 4.000 miliardi sarebbero già assorbiti ed appare, quindi, evidente la mancanza di disponibilità straordinaria di risorse da destinare a investimenti e, quindi, l'enorme difficoltà, se ci si fermasse a questo punto, di giustificare davanti ai lavoratori i loro sacrifici tributari, proprio mentre si chiede ad essi la rinuncia, sia pure parziale, ai meccanismi di indicizzazione a difesa delle loro retribuzioni. D'altra parte, poco o nulla conosciamo circa l'effettiva struttura e composizione del complessivo fabbisogno del Tesoro, il cui *deficit* in termini di cassa è pari a 13.600 miliardi.

Poco o nulla sappiamo, a questo riguardo, della manovra effettiva, in fase di gestione, sia in ordine alla selezione della spesa, sia in ordine al finanziamento del *deficit*. A questo riguardo noi riteniamo esista una non trascurabile flessibilità strumentale della gestione da parte della Tesoreria.

Per questi motivi abbiamo positivamente preso atto dell'impegno del Ministro del tesoro di darci, entro il 31 dicembre, il quadro dell'indebitamento in essere del settore pubblico.

Ma la esposizione dei dati sarebbe insufficiente se non fosse accompagnata da una relazione illustrativa della dinamica dell'in-

debitamento e del suo governo nel breve periodo da parte del Tesoro che, entro certi limiti, ha la possibilità di controllo del *deficit* di cassa.

Non molto persuasivi invece sono i richiami del Ministro del tesoro circa la possibilità di definire in tempi rapidi la riforma del bilancio, perchè su tale questione la Democrazia cristiana, a nostro giudizio, non ha alcuna credibilità. Sono anni infatti che se ne parla, che se ne discute anche produttivamente in Parlamento, che se ne occupano in concreto insigni esperti e non ne esce nulla di effettivo; non se ne fa nulla, perchè non se ne vuol far nulla e si vuole continuare a governare in un certo modo.

Se ancora non si riesce, nemmeno progettuualmente, a passare al bilancio di cassa, diventa addirittura fantascienza la realizzazione di un « conto integrato » della pubblica amministrazione che tenda a rappresentare anzichè le componenti finanziarie settoriali dell'amministrazione dello Stato, i rapporti finanziari tra amministrazioni centrali e i vari enti pubblici, così come ha fatto balenare a suo tempo il Ministro del tesoro.

*A B I S*, sottosegretario di Stato per il tesoro. Su questo punto vorrei fare soltanto una considerazione. C'era un articolo nella legge sulla finanza regionale, il quale diceva che le regioni erano obbligate a presentare i rendiconti annui ed è stato soppresso dal Parlamento perchè si riteneva che significasse un contenimento dell'autonomia regionale, laddove, invece, non rappresentava altro che una possibilità di aggancio per conoscere i dati ed essere in grado di fornirli.

Pertanto, ci troviamo nella situazione che ha ricordato il relatore, per cui le Regioni hanno dato i rendiconti sino al 1973, non tutte sino al 1974 e noi ce li dobbiamo procurare perchè non è previsto alcun obbligo al riguardo. Nessuno più di me è convinto dell'autonomia regionale, ma mi sembra anche molto strano il discorso che si porta avanti e che lo Stato non riesca ad avere i dati in tempo per poter disporre di un quadro complessivo della situazione della

Pubblica amministrazione. Quindi, non è solo questione d'impostazione, ma anche di volontà del Parlamento che, nel creare il nuovo organismo, gli ha dato un'ampiezza di libertà tale da svincolarlo completamente dalla finanza dello Stato, fatta eccezione per le erogazioni che lo Stato stesso è tenuto a fare per tenerlo in vita.

**P O L L I .** Ritengo che ciò metterebbe subito in evidenza la necessità di una programmazione reale, con precisa e conseguente riforma delle strutture, a partire dai Ministeri, anche soltanto al mero fine di una razionalizzazione della spesa corrente, con conseguenti tagli di migliaia di miliardi; proprio come chiedeva l'onorevole La Malfa. Solo che così i tagli non sarebbero fatti alla cieca, a scatola chiusa — per così dire —, ma a ragion veduta.

Queste cose dunque sono giuste, sono sacrosante; ma avrà questo Governo la forza di attuarle? Probabilmente non ha nemmeno la forza, in sede di confronto con le sinistre, di porle all'ordine del giorno. In ogni caso noi lo sfidiamo a farlo.

In tema di flessibilità di manovra del Tesoro e quindi di orientamento in limiti ampi dei flussi finanziari e, contestualmente, di quelli monetari e creditizi, va fatta qualche altra considerazione. È stato giustamente osservato dagli esperti che, soprattutto nel caso italiano, il grado di flessibilità di controllo del *deficit* di cassa da parte del Tesoro è in funzione diretta del grado di garantismo del bilancio che nel nostro Paese è molto elevato. In effetti, la rigidità del bilancio amministrativo amplia il grado di libertà del Tesoro. Questa situazione è ulteriormente accentuata dalla progressiva centralizzazione delle risorse presso la tesoreria centrale, a fronte di una struttura della spesa caratterizzata sempre più dai trasferimenti.

È stata in particolare questa tendenza che ha accentuato l'indebitamento degli enti locali e, soprattutto, l'effetto di autoalimentazione artificiale di tale indebitamento presso il sistema bancario, proprio in conseguenza dei ritardi nelle procedure di trasferimento, oltretutto della vischiosità e lungaggi-

ne delle procedure di controllo. Da questo punto di vista ci sembrano vadano chiarite alcune indicazioni apparse sulla stampa e attribuite al Ministro del tesoro. Veniva affermata la necessità di separare rigidamente il finanziamento del settore pubblico da quello del settore privato. In questo contesto il ricorso al credito bancario sarebbe inibito agli enti locali che dovrebbero invece depositare i loro fondi ed ottenere i rispettivi finanziamenti solo attraverso un canale controllato dal centro.

L'indicazione potrebbe essere anche accettabile ove però fosse reso pieno il controllo della centralizzazione dei flussi finanziari e del loro uso. Tale controllo potrebbe essere appunto reso possibile solo da una piena e profonda riforma del sistema del bilancio e delle strutture pubbliche.

La conclusione di queste considerazioni è fondamentalmente la seguente: il bilancio di competenza 1977 ancorché estremamente rigido offre, a nostro avviso, una maggiore elasticità in sede di gestione. Su questa si puntualizza quindi la nostra attenzione e chiediamo a tal fine informazioni adeguate e chiarimenti.

Il problema centrale, tuttavia, rimane per noi quello della scelta di alcuni obiettivi di investimento e di accumulazione in settori chiave, come l'agricoltura e l'edilizia, privilegiando in assoluto il Mezzogiorno.

In relazione a questi obiettivi riteniamo possibile finalizzare i flussi della spesa pubblica in via diretta e quelli del settore privato in via indiretta. Chiediamo al Governo di effettuare scelte specifiche di settori e comparti non indicati nel progetto di riconversione. Su queste scelte sarà possibile il confronto.

È per queste considerazioni di politica generale e di merito che noi dichiariamo fin da ora la nostra astensione sul bilancio di previsione per il 1977.

**B A C I C C H I .** Credo che si debbano condividere da parte di tutta la Commissione le considerazioni contenute nella prima parte della relazione del senatore Anderlini,

circa l'assoluta insufficienza del documento al nostro esame ai fini di un dibattito approfondito sul merito dei gravi problemi della spesa pubblica e dell'economia del Paese.

Il bilancio di competenza, come ci viene presentato, non è certo un documento che consenta questo discorso e mi pare che sia da condividere la conclusione che bisogna arrivare ad un bilancio di cassa, per poter fare un discorso che sia rapportato a quello che realmente avviene.

Ritengo, peraltro, che quest'anno vi siano due ulteriori elementi i quali fanno sì che il dibattito che si può svolgere intorno a questo documento abbia bisogno di ulteriori considerazioni. Il primo elemento è dato dal fatto che il documento al nostro esame reca le firme dei Ministri facenti parte di un Governo che ormai non c'è più. Il secondo elemento è dato dal fatto che dalla presentazione del bilancio ad oggi sono avvenute delle cose che sia il relatore che il collega Polli hanno evidenziato. Ci sono 3.500 miliardi di ulteriori entrate, ci diceva la settimana scorsa il Ministro delle finanze, che, al netto, hanno incidenza sulle entrate che qui figurano; quindi sono 3.500 miliardi di entrate in più.

**LOMBARDINI.** Rispetto alle entrate previste nel bilancio!

**BACICCHI.** Che dovrebbero essere destinati per quello che ha dichiarato il Ministro, alla riduzione del disavanzo previsto; disavanzo, peraltro, sul quale è legittimo avanzare alcuni interrogativi. Su quale base, onorevole Sottosegretario, sarà di 13.500 miliardi il disavanzo effettivo di cassa?

Pongo questa domanda, non solo perchè vi sono 3.500 miliardi di entrate effettive in più e quindi bisogna vedere come concretamente poi queste si esprimono nel bilancio reale di cassa, ma perchè dai dati che possiamo vedere nel bilancio di competenza, e che danno un'indicazione di come si realizzino i 13.500 miliardi di disavanzo, emergono alcune questioni che è necessario approfondire.

L'onorevole Andreotti, concludendo alla Camera il più recente dibattito sulle misure fiscali del Governo e sulle linee di politica economica che si vogliono seguire, diceva che i 3.500 miliardi non figurano nel bilancio, come non figura l'onere che deriverà dal rinnovo dei contratti per i dipendenti pubblici; un onere che io non so certamente a quanto ammonterà, ma che ricadrà su questo bilancio. Non figura alcun onere per dare soluzione ai problemi della sopravvivenza (perchè di questo si tratta) degli enti locali, che si trovano in una situazione non più sostenibile, ed al quale bisognerà pur provvedere.

Diceva ancora l'onorevole Andreotti che vi è un impegno di tutte le forze politiche, ed assunto dal Governo stesso in Parlamento, per quanto riguarda la ricostruzione del Friuli, che richiederà mezzi notevoli. La Regione, in base alla prima stima dei danni, parla di 4.000 miliardi.

**ABIS**, sottosegretario di Stato per il tesoro. Non tutti questi oneri ricadranno in questo bilancio!

**BACICCHI.** Ovviamente da spendere in più anni; ma una parte dovrà figurare certamente in questo bilancio.

Ma il discorso non finisce qui. Non credo che non si possa dare risposta adeguata ai problemi posti dal collega Polli un momento fa, quando si riferiva alla necessità di investimenti nell'agricoltura e nell'edilizia. E, d'altra parte, una lettura della nota preliminare al bilancio ci rivela l'esistenza di oneri latenti le cui cifre, più che consistenti, si riferiscono ai problemi previdenziali, mutualistici, dell'assistenza sanitaria e così via, e per una parte almeno sono certamente destinate a ricadere nel bilancio, quantomeno in quello di cassa: quello di competenza è fatto come è fatto, ma quest'anno con molta probabilità ricadranno nel bilancio di cassa.

Sì, è vero che per risolvere la sola questione dell'INAM, in questo momento, tutta l'Italia è in attesa di vedere se si riuscirà o meno a reperire quella certa quantità di mi-

liardi che servirebbe per tappare una falla ed arrivare fino alla fine del mese di dicembre; e si tratta di una questione di pochi giorni fa. Però i 13.600 miliardi che figurano come disavanzo previsto, quanto sono reali o quanto rispondono ad una esigenza relativa agli obblighi internazionali che abbiamo, dato il nostro rilevante indebitamento nei confronti dell'estero? E, guarda caso, è quella la cifra, grosso modo, che da quegli organismi ci è stata indicata: ma risponde effettivamente alla verità, è un obiettivo da raggiungere o è qualcosa di più complicato?

Credo che la discussione debba svilupparsi intorno a tali questioni, e debba svilupparsi, forse, non tanto in relazione al bilancio, quanto a quelle variazioni di cui ci ha parlato il Ministro delle finanze, preannunciandone la presentazione tra gennaio e febbraio. Variazioni che mi sembra costituirebbero un bilancio più realistico rispetto a quello che attualmente stiamo discutendo e che ci offrirebbero l'occasione per meglio definire le varie poste, per meglio definire la situazione. E potremo anche svolgere, in quella circostanza, una discussione più approfondita, per giungere poi a definire alcune questioni riguardanti in modo particolare la politica della spesa in relazione alla situazione economica generale del Paese, per dare una risposta che sia la più adeguata possibile — pur nei limiti indiscutibili dati dalla situazione d'indebitamento e di disavanzo della finanza pubblica — ad alcune domande che vengono dal Paese.

Ora il documento che abbiamo di fronte, ed al quale attribuisco il valore che ho detto prima, rimandando alle preannunciate variazioni una discussione più realistica, certo non può fornirci le risposte adeguate alla presente situazione economica; e ciò perchè, per quanto riguarda il problema della spesa, se noi non abbiamo quei dati del bilancio di cassa, dei flussi finanziari, non possiamo certo avere alcuna garanzia sul fatto che le più importanti voci di spesa di investimento che figurano nel bilancio siano poi realizzate.

Tra le spese d'investimento sono, ad esempio, i 2.000 miliardi stanziati in attua-

zione dei provvedimenti urgenti per il rilancio dell'economia: i decreti legge nn. 376 e 377 del 1975, da reperire tutti sul mercato finanziario.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Il Presidente del Consiglio ha detto...

B A C I C C H I . Ha detto che non si erano spesi ancora quelli degli anni scorsi: si erano spesi solo in misura molto limitata.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Non si è riferito a termini specifici. Quelli sul rendiconto sono in larga parte dovuti all'acquisizione dei fondi sul mercato, avvenuta a fine anno, e quindi non si sono potuti spendere. Dei 1.700 miliardi, nei primi mesi del 1976, sono stati spesi circa 900, quindi solo tale somma ha trovato un flusso di spesa. Pertanto questo dato non era probabilmente riferito, nell'intervento del Presidente del Consiglio, a specifici decreti, bensì al complesso dei fondi che sono stati reperiti.

B A C I C C H I . Ma io mi riferisco in modo specifico a quei decreti.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. 1.700 miliardi, dei quali 800 in conto capitale e 900 in conto corrente.

Capisco l'osservazione dell'onorevole Sottosegretario e tutti abbiamo presente che non sempre, nel corso dell'anno, si riescono a trovare sul mercato dei capitali finanziari di cui a leggi come quelle di cui parlava il collega Bacicchi; quindi i residui si spostano all'anno successivo. Questo non capiterebbe se avessimo un bilancio di cassa.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. È un fatto nominalistico. Se la capacità di spesa è quella e se l'approvvigionamento avviene in quei tempi, non c'è dubbio che i residui si formerebbero ugualmente, anche se li prospettiamo in bilancio in modo differente.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Però mi sono permesso di chiedere alla Ragioneria generale dello Stato la situazione reale, con una ipotesi che arrivasse a fine dicembre. Purtroppo debbo dire che non l'ho avuta: volevo cioè fornire alla Commissione un dato che non si riferisse al giugno 1976 per quello che riguarda i residui del 1975, perchè a questo siamo, ma volevo avere un dato più aggiornato e sicuro, che tenesse perlomeno conto, della situazione in via d'ipotesi, fino alla fine dell'anno, oppure si fermasse al primo novembre dell'anno in corso.

La Ragioneria generale dello Stato, pur risalendo la mia richiesta ad una ventina di giorni fa, non è stata in grado di fornirmi questi elementi.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. È un dato che potrò fornire nel pomeriggio.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Per le leggi cui faceva riferimento il collega Bacicchi — le cosiddette leggi Bucalossi sull'edilizia universitaria, l'agricoltura ed i trasporti — il Presidente del Consiglio ebbe occasione di dirci, quando ci raccomandò da lui nella fase della consultazione per la formazione del suo Governo, che dei programmi di spesa dell'autunno del 1975 era stato impegnato un terzo: non speso, impegnato.

B A C I C C H I . In relazione alle spese previste per i settori dell'agricoltura e dell'edilizia, che figurano come le principali iscritte nel bilancio, la domanda si riferiva allo stato di attuazione dei relativi decreti per quanto concerne il passato.

Per quanto riguarda poi la possibilità di spendere i mille miliardi che figurano complessivamente destinati nel bilancio all'attuazione di questi decreti, la domanda è connessa con la conoscenza del reale bilancio di cassa, perchè da questo dipende poi la possibilità concreta di contrarre sul mercato finanziario i necessari mutui.

L'ultima questione che vorrei toccare riguarda un dettaglio del tutto particolare.

Credo che nella formulazione del bilancio si possa arrivare, anche soltanto osservando certe leggi ed applicandole, ad una maggiore semplificazione. Faccio un esempio: nelle spese previste dalle tabelle dei vari Ministeri troviamo ancora oggi una distinzione, nei capitoli di spesa attinenti stipendi e straordinari, tra operai e impiegati dello Stato, il che determina un notevole aumento del numero dei capitoli e rende difficile anche la lettura del bilancio. La legge 13 maggio 1975, n. 157, opera invece una parità normativa, per cui non si vede la ragione del mantenimento di tale separazione, che comporta poi conseguenze talvolta anche di ordine pratico, perchè quando un capitolo si esaurisce occorre rifinanziarlo per l'una o l'altra delle categorie previste. Mi sembra che questa procedura non trovi rispecchio nella formulazione del bilancio.

Rinnovo quindi all'onorevole Sottosegretario e, tramite suo, al Governo, l'invito a pervenire a quella riforma del bilancio di cui tante volte si è parlato e per la quale tanti impegni si sono assunti, anche da parte di passati Governi in Parlamento, ma nei cui confronti dobbiamo constatare invece che ci troviamo sempre al cospetto di questo vecchio tipo di documento, che rende ogni volta più difficile il discorso che si vuole impostare.

L O M B A R D I N I . Esprimo il mio apprezzamento per la relazione, e in particolare mi dichiaro d'accordo sulla esigenza di rendere leggibili le cifre del bilancio, esigenza che, ricordo, era argutamente commentata nell'ultimo incontro che ebbi con Luigi Einaudi. Il bilancio dovrebbe, anche come impostazione delle voci, essere concepito in modo da consentire a tutti i parlamentari, anche a quelli che non sono particolarmente esperti della materia, di potere esprimere un giudizio sul prelievo effettuato dallo Stato e sul modo con cui le somme prelevate vengono poi spese. Apprezzo inoltre le iniziative avviate dal Ministero del tesoro per introdurre, anche nel nostro Paese, un bilancio di cassa, che ha il vantaggio non solo di indicare ciò che il Governo può spen-

dere, ma ciò che si prevede sarà effettivamente speso. In questo modo sarà anche possibile trarre indicazioni dal bilancio per quanto riguarda l'analisi delle prospettive economiche, cosa che non è consentita dal bilancio di competenza. Occorre però aggiungere che non è sufficiente un bilancio di cassa, perchè la previsione che certe somme saranno spese non significa affatto che queste saranno effettivamente impiegate.

**PRESIDENTE.** Si tratta di un'autorizzazione a spendere, che è diversa dall'autorizzazione ad impegnare.

**LOMBARDINI.** Rimane pur sempre la possibilità che queste somme non siano spese, o che ne siano spese soltanto alcune, per cui il giudizio sugli effetti che l'attività dello Stato ha sull'economia potrebbe essere parziale o distorto se il bilancio non dà una effettiva indicazione del modo in cui si muoverà lo Stato.

**ANDERLINI, relatore generale per la spesa.** Il Cancelliere dello scacchiere, in Inghilterra, risponde al Parlamento delle somme non spese.

**LOMBARDINI.** Proprio ricordando l'esperienza inglese ritengo opportuno che il Ministro del tesoro, almeno trimestralmente, possa riferire sulle modifiche del bilancio, cosa tanto più necessaria quanto più il documento tende a divenire un bilancio di cassa. Il bilancio di competenza, infatti, è di solito stabile, proprio perchè indica semplicemente gli impegni che il Parlamento assume, mentre il bilancio di cassa non può non essere soggetto alla congiuntura, che può suggerire, in determinati momenti, di rallentare alcune spese o di accelerarne altre. Di qui la necessità che, almeno trimestralmente, ci sia una relazione del Ministro che giustifichi perchè si ritiene opportuno modificare la tabella di marcia approvata dal Parlamento all'inizio dell'anno e che possa anche consentire di valutare le motivazioni che obbligano ad allontanarsi dal binario pre-stabilito. Proprio però perchè vogliamo av-

viarci verso un bilancio di cassa, diventa necessario accompagnare i bilanci annuali con un bilancio pluriennale. È cioè in sede di bilancio pluriennale che acquista rilievo un impegno, e ciò anche per poter valutare il peso ed i vincoli che le decisioni passate rappresentano per la politica economica successiva.

**ANDERLINI, relatore generale per la spesa.** Sono perfettamente d'accordo, tanto che nella mia relazione scritta è contenuto questo concetto.

**LOMBARDINI.** Credo che questo sia molto importante, come anche stabilire alcune regole per cui, ad esempio, non più di un tot delle spese disponibili nel futuro possa essere impegnato, in modo che da un lato ci sia la possibilità di configurare una politica di lungo periodo, dall'altro si eviti di impegnare completamente gli anni avvenire, togliendo in tal modo qualsiasi elasticità alla politica economica.

Accanto a queste considerazioni di ordine metodologico, ve ne sono altre più sostanziali. Noi abbiamo raggiunto, per quanto riguarda le entrate, livelli abbastanza vicini ai Paesi dove la pressione fiscale è superiore: tra questo e lo scorso anno si è verificato un salto in aumento. Siamo al livello della Francia, secondo le stime; non siamo ancora al livello della Svezia, ma non ne abbiamo neanche i servizi.

Il problema grave che invece permane ancora in Italia riguarda la struttura della spesa, non l'impegno della stessa, cioè è un problema di qualificazione della spesa. Qui dobbiamo purtroppo riconoscere che ci sono poche vie obbligate da seguire. La prima di esse riguarda le spese per il personale, che son di gran lunga preponderanti sulle altre. Certamente per ragioni, soprattutto morali, occorre incidere su alcune spese con contributi che spesso non sono sufficientemente valutati nel loro complesso, e che si prestano quindi anche a politiche di fatto discriminatorie.

Ma se questo può avere un rilievo morale, ha scarso peso per quanto riguarda la fi-

nanza pubblica. La grande spesa è quella del personale. Ormai si parla chiaramente di mobilità del lavoro nella Pubblica amministrazione e credo che il principio sia stato accettato dai sindacati. Quindi si impone — questa è una prima raccomandazione al Governo — da parte del ministro del tesoro o da parte del Presidente del Consiglio, una disposizione perchè i vari Ministeri comincino ad elaborare un piano di ristrutturazione all'interno degli stessi apparati amministrativi, con le diverse fasi: cioè, tanto potremo fare quest'anno, tanto il prossimo anno, individuando anche l'entità della mobilità del lavoro e i problemi di riqualificazione del lavoro. Questo proprio perchè è un processo che richiede tempo. Ci vogliono sei-sette anni prima di realizzare un programma di riorganizzazione del personale. Ma, data la gravità della situazione, è diventata una esigenza, una iniziativa inderogabile, che bisogna avviare in modo che almeno in questi anni particolarmente difficili comincino a dare qualche frutto.

Altro punto su cui vorrei soffermarmi è la necessità di un piano consolidato della spesa pubblica. Gran parte delle spese ormai vengono trasferite alle Regioni. Io auspicherei, a questo riguardo, un « libro bianco » sulla finanza locale, perchè si possa conoscere quali sono i comuni che hanno *deficit*, come si sono creati questi *deficit*, possibilmente integrato da altri elementi riguardanti l'occupazione. Ci sono comuni, ad esempio, che hanno il 3 o 4 per cento della popolazione occupato come dipendente comunale o di organizzazioni comunque connesse con il comune. Chiedo al Governo che faccia conoscere queste cose. Oltretutto è anche un modo per creare un'opinione pubblica che faciliti quelle forze politiche che operano nei vari comuni e che sono impegnate a cercare di risanare la finanza locale.

Per quanto riguarda, poi, le Regioni debbo purtroppo prendere atto, con rammarico, della comunicazione del Sottosegretario che non si conoscono ancora i dati consuntivi dei bilanci regionali. Io ritengo che anche a questo riguardo sia opportuno che il Ministro del tesoro o il Presidente del Consi-

glio, predisponga precise direttive, ovvero subordini ulteriori erogazioni all'acquisizione di questi dati. Non è possibile non disporre delle informazioni necessarie ad un quadro completo dei movimenti finanziari.

Un discorso analogo va fatto per gli enti mutualistici. Anche qui bisogna cominciare ad affrontare seriamente il problema del risanamento e della revisione delle norme. Ho scoperto recentemente che le norme dell'ENPAS e di altri enti mutualistici sono tali per cui certi interventi o certi medicinali vengono rimborsati solo se l'assistito si ricovera. Secondo me dovrebbe avvenire il contrario: io ti pago la fasciatura della mano se te ne vai a casa; se invece per questo vuoi fermarti in ospedale, paghi tu!

Occorre allora analizzare queste norme che provocano delle spese che finiscono per pesare direttamente o indirettamente sul bilancio dello Stato.

Ultimo punto. Sappiamo tutti che la politica fiscale è strettamente intrecciata con la politica monetaria, anche perchè non possiamo, nel caso degli enti locali, ridurre le assegnazioni, ignorare le cose, nasconderci dietro un dito e lasciare poi che gli enti locali si rivolgano al sistema creditizio, pagando gli interessi che il sistema creditizio chiede. Gli interessi poi si pagheranno con altri mutui e in questo modo si provoca una stretta per il settore privato molto più forte di quanto non si preveda. Per questo ritengo che sarebbe opportuno che venisse predisposto un piano finanziario che permetta di valutare quali effettivi bisogni dei comuni potranno essere coperti dagli stanziamenti in bilancio; quali possibili spese per il personale, in relazione anche agli aumenti, non sono previste e quali effetti l'eventuale copertura di queste spese ad opera del sistema creditizio può avere sui flussi. Questo per evitare delle sorprese, per evitare che si sia poi messi di fronte all'alternativa o di una stretta feroce oppure di chiudere un occhio. Noi corriamo, in effetti, il rischio di non tenere sotto controllo l'economia. Questo è il rischio più grave che si presenterà nei prossimi mesi e che potrebbe portare a situazioni spiacevoli.

A questo riguardo faccio mia la proposta di un altro collega di stabilire un solo canale di finanziamento, di evitare la formazione di liquidità anormali (non parlo di quelle normali), anche per avere una certa unità nella politica monetaria e creditizia.

Proprio in relazione a questo grave problema della finanza locale ritengo che sia ormai necessario subordinare soprattutto i finanziamenti a Regioni e comuni alla elaborazione di piani di risanamento che portino i dipendenti di questi enti locali a parametri normali e alla eliminazione di spese superflue per l'acquisto di riviste o per consulenze. Ci sono, ad esempio, alla Regione Piemonte, consulenze a non finire, che non credo siano giustificate. Bisogna, allora, che le varie concessioni siano subordinate alla normalizzazione di queste spese, perchè questo è il solo modo con cui noi possiamo costringere la finanza locale a sviluppare una strategia che non pregiudichi la politica monetaria e fiscale, che deve essere globalmente concepita.

**P R E S I D E N T E .** Se nessun altro domanda di parlare dichiaro chiusa la discussione generale e rinvio il seguito dell'esame al pomeriggio.

*Così rimane stabilito.*

*La seduta, sospesa alle ore 10,45, riprende alle ore 15,40.*

**A N D E R L I N I ,** *relatore generale per la spesa.* Desidero solo soffermarmi, molto rapidamente, su un argomento che ha avuto uno spazio modesto nella relazione che ho esposto stamani alla Commissione e che ha trovato eco nel discorso del Ministro dell'industria nell'Aula del Senato. Mi riferisco in particolare all'ipotesi di uno sviluppo zero avanzata in sede di Commissioni riunite bilancio e industria dal ministro Stammati, e vorrei che il sottosegretario Abis ci fornisse cortesemente qualche chiarimento su tale ipotesi.

Infatti, se ipotesi di sviluppo zero significa aumento zero del prodotto nazionale lor-

do ed aumento zero dei consumi e della domanda globale, considerato che nel corso del 1977 è molto probabile che si verifichi un aumento della produttività, perlomeno per due ragioni — riduzione delle festività infrasettimanali, ormai decisa, e considerevole diminuzione dell'assenteismo, ormai largamente registrata da tutti gli osservatori economici — la conseguenza che se ne può trarre è che l'aumento del prodotto nazionale che si avrebbe per effetto dell'aumento della produttività o andrebbe all'esportazione, il che appare assai problematico (forse parte dell'aumento può andare all'incremento della esportazione ma è molto difficile che la totalità di esso possa essere trasferito all'esportazione), oppure si quantificherebbe, si realizzerebbe, in termini di aumento della disoccupazione.

Quindi, se è corretta tale mia interpretazione dell'ipotesi di sviluppo zero, bisognerà avere il coraggio, da parte del Governo, di dichiarare che essa implica un aumento della disoccupazione dell'ordine, probabilmente, di qualche centinaio di migliaia di addetti.

Io vorrei insomma che su ciò ci si esprime con maggiore chiarezza, onorevole Sottosegretario, se non in questa sede perlomeno dinanzi all'Assemblea, perchè mi sembra che questo sia un dato talmente rilevante nella vicenda economica e politica del nostro Paese da poter influire addirittura su un qualche cambiamento nel quadro politico generale. Infatti, se alla serie di fattori negativi che già registriamo andassero ad aggiungersi ulteriori elementi negativi quale quello rappresentato da un incremento massiccio della disoccupazione, credo che molti dei fattori sui quali stiamo discutendo e lo stesso quadro politico generale non potrebbero non risentire di un impatto così significativo con una nuova realtà, drammaticamente emergente dalla situazione.

Non ho altro da aggiungere.

**A B I S ,** *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Signor Presidente, onorevoli senatori, credo di dover condividere, almeno in gran parte, il concetto di singolarità delle

condizioni nelle quali siamo stati chiamati ad esaminare il bilancio di previsione al Senato. E lo condivido soprattutto per le ristrettezze temporali di fronte alle quali è posta la Commissione e — me lo consenta il senatore Anderlini — mi sono trovato anch'io, in rappresentanza del Governo, non solo per non aver avuto modo di dare risposte puntuali a tutte le richieste, estremamente interessanti e pertinenti, rivolteci; risposte che è dovere del Governo dare con ampiezza e chiarezza pari a quelle con le quali le domande sono state poste. Ma tant'è: ci siamo trovati in questa situazione che non ci ha permesso neanche di concentrarci un momento, perchè chiamati ad altri tavoli nell'intervallo, sia pure ampio, intercorso tra la fine della seduta in Aula e la ripresa dei lavori della Commissione.

Io, non solo per dovere che normalmente si sente in queste circostanze, ma proprio perchè ne sento la necessità, desidero rivolgere un ringraziamento a tutti gli onorevoli intervenuti e soprattutto al relatore, il quale, pur trovandosi in una posizione politica che avrebbe consentito determinate critiche, tenendo conto dell'esigenza rappresentata dal momento difficile che stiamo attraversando, ha voluto, pur con qualche giusta nota critica, concludere avanzando una richiesta di apprezzamento e di voto favorevole al bilancio; anche se, forse, una parte di tale consenso è venuta dal fatto che il documento è stato considerato, tutto sommato, solo documento contabile. È stato cioè ripreso quanto ha detto il relatore alla Camera dei deputati: si tratta di un atto dovuto al Governo perchè si riesca ad andare avanti. E questo soprattutto per alcune considerazioni avanzate: per il fatto, cioè, che il bilancio è stato presentato da un Governo che non è l'attuale, alcuni mesi fa, e nel lasso di tempo intercorso tra la presentazione ed oggi, si son verificate una serie di circostanze — provvedimenti, iniziative, prese di posizione non solo da parte di forze politiche ma anche del Governo — che potevano effettivamente ridurre il bilancio a documento contabile.

Io credo però che non siano del tutto esatte queste affermazioni, perchè se è vero che il documento è stato presentato in un contesto politico differente dall'attuale e da un Governo diverso, la situazione economica non è che fosse molto diversa; e quindi le impostazioni economiche, alcune linee di tendenza apprezzate anche dal relatore e dagli altri intervenuti, nella misura in cui il Governo si riconosce in esse e si impegna, in termini politici, a seguire la linea contenuta nel documento in esame, credo riassumano valore di attualità in quanto rispondenti alle esigenze del momento, almeno a giudizio del Governo stesso.

Quali sono gli elementi positivi? Innanzitutto la riduzione del *deficit*, che, anche se rimasto in cifra assoluta pressochè identico all'anno precedente — si tratta di 300 milioni di differenza, se non vado errato — è però certamente un dato apprezzabile se si tiene conto dello sviluppo dell'introito del bilancio, e quindi in percentuale presenta certo una diminuzione notevole. Lo stesso discorso può farsi per il blocco delle spese correnti e per l'aumento di quelle in conto capitale. Vi è cioè un'inversione di tendenza rappresentata dall'assorbimento di tutto il risparmio pubblico, ossia la differenza tra quanto si introita e quanto si spende per spese correnti: quella quota cui si riferiva il relatore, che fino al 1972 ancora si determinava nei nostri bilanci, cioè la quota del risparmio complessivo portata ad investimenti, detratte le spese correnti. Oggi abbiamo tentato di tornare a tale situazione.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Vi sono però 700 miliardi di spese correnti che dobbiamo coprire ancora col metodo del ricorso al capitale.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. È una linea di tendenza che viene affermandosi.

L'altro elemento credo sia quello dell'incremento notevole dell'entrata, rilevato anche dal relatore; ulteriore dato positivo, lo richiamo perchè credo che anche que-

sto abbia il suo valore, è rappresentato dalla quota del risparmio cui accede il tesoro, che è rimasta invariata dal bilancio 1976, appunto in 13.600 miliardi, pur essendo aumentato il tetto del ricorso al credito dai 29.400 miliardi del 1976 a 34.800 miliardi. Quindi, la quota assorbita dal tesoro essendo rimasta pressochè identica (10.000 miliardi), ha consentito un maggiore ricorso al credito da parte di iniziative produttive.

Ecco, è per i suddetti e nei suddetti dati che abbiamo affermato che il Governo accoglie e si riconosce nel documento contabile al nostro esame. E tali elementi sono stati appunto rilevati positivamente anche dal relatore e da altri interlocutori, così come noi intendiamo confermare questa linea di tendenza, affermando la nostra volontà politica di portarla avanti.

Abbiamo però avuto a nostra disposizione anche altri dati; cioè, a quelli contenuti nelle indicazioni di bilancio e a quelli recati dalla nota preliminare, si sono aggiunti quelli della relazione previsionale, che è anche un documento presentato dal Governo, discusso e messo a nostra disposizione. Un ulteriore elemento circa la volontà politica e l'impostazione di politica economica ci è stato dato dal dibattito svoltosi recentemente alla Camera. Esiste pertanto una serie di dati conoscitivi i quali ci consentono di esprimere un giudizio complessivo al momento della discussione del bilancio; e di tali dati siamo in possesso. Questo, però, non toglie che noi siamo di fronte ad un unico documento, il quale ci presenta in una sintesi tutti i dati messi assieme; quelli che mancano ancora sono, ripeto, dati conoscitivi sulla finanza locale, sulla finanza pubblica nella sua globalità; quindi il giudizio ritorna assai spesso in termini più di documento contabile che di impostazione politica.

Vorrei dare una risposta più puntuale all'impostazione che ha dato il relatore. Sostanzialmente il senatore Anderlini ha parlato degli aspetti tecnici della redazione e della discussione del bilancio e quindi ha rilevato, come diversi altri oratori in questa sede e altrove, l'inadeguatezza del sistema

adottato in termini di formulazione attuale del bilancio e la necessità di avere una conoscenza più rapida attraverso il bilancio di cassa. Su questo sono molto perplesso. È una mia valutazione personale. Nella realtà, il bilancio di competenza ci pone di fronte alla volontà politica delle possibilità economiche, proprio al momento dell'impatto con l'economia. Il bilancio di cassa è spessissimo impegnato da spese per cose decise in precedenza, ma anche per cose minute, non influenti ai fini dell'impostazione politica, ad esempio, gli aumenti derivanti da appalti, che vanno pagati in un momento certamente successivo, e una serie di determinazioni di questa natura.

Diverso è il discorso se si può arrivare all'impostazione di un bilancio pluriennale, che dimostri qual è la tendenza, la volontà politica e le scelte di politica economica che vengono effettuate in quell'arco di tempo; a fianco del bilancio pluriennale si può ipotizzare un bilancio annuale di cassa che riflette ciò che si può spendere in quell'anno. Il discorso va temperato non con il passaggio immediato al bilancio di cassa, ma con una linea intermedia che possa vedere rispettate queste due esigenze.

Ad ogni modo, una esigenza di maggiore chiarezza e puntualità è stata rilevata da più parti e credo che su questa strada bisognerebbe fare serie e rapide riflessioni, per giungere dalla semplice impostazione o dal dibattito ad una linea conclusiva che possa rispondere in modo più immediato alle esigenze della Pubblica amministrazione.

Per quanto attiene, poi, al momento della discussione, la proposta e l'ipotesi che è stata fatta dal relatore credo che possa essere seguita. Mi riferisco alla discussione del bilancio in seduta comune dei due rami del Parlamento. Personalmente non credo che questo possa in qualche misura sminuire il bicameralismo perfetto che ci vede adesso operare, proprio per una considerazione pratica: cioè, in tutti questi anni la discussione sul bilancio è stata caratterizzata sempre da un dibattito ampio, ma non ha avuto effetti sostanziali sulla struttura del documento redatto dal governo.

Un'osservazione a proposito del risparmio pubblico che è stato bruciato con una velocità piuttosto notevole. Il relatore ha detto che fino al 1972 le spese correnti erano coperte. Ciò non è avvenuto a caso, perchè nel 1972 è stata varata la legge finanziaria per le Regioni e una quota notevole di risorse, attraverso il fondo comune o i piani di sviluppo, è stata trasferita alle Regioni, mentre figura nel nostro bilancio.

**A N D E R L I N I**, *relatore generale per la spesa*. Adesso non diamo la colpa alle Regioni! La colpa è del sistema fiscale che non ha funzionato!

**A B I S**, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. In termini contabili una parte notevole di questa somma le Regioni la investono e, quindi, nella realtà per l'economia del Paese sono somme che vanno ad investimenti, pur comparando qui come spese di carattere corrente. Quindi c'è una rettifica da fare in questa direzione. Il discorso va fatto sulle scelte più generali di politica sociale, soprattutto in ordine alle spese ospedaliere, che sono carichi tenuti a livello di spesa corrente. Cioè, bisogna perseguire una certa linea di riassetto del bilancio, per destinare una quota del risparmio agli investimenti; questa ritengo che sia responsabilità congiunta del Governo e del Parlamento.

Il relatore, senatore Anderlini, citava le giuste rivendicazioni avanzate da alcuni relatori delle Commissioni di merito (Giustizia: spese limitate; Esteri: spese limitate; e così via). Sono tutte cose che vanno nella direzione della spesa corrente, quindi il discorso è di una rivalutazione della spesa all'interno del bilancio e di una scelta di quelle che hanno maggiore incidenza, fra le spese correnti, sulla funzionalità dell'amministrazione del Paese.

Quindi è una scelta comune, che non può essere portata solo con una serie di rivendicazioni settoriali o di categoria, ma deve tener conto delle compatibilità.

Quando è stato fatto il dibattito ed è stata discussa la relazione previsionale, i ministri finanziari che hanno illustrato e dibattuto quel documento, hanno affermato queste cose e hanno espresso la volontà di perseguire i risultati di cui stiamo parlando e verso i quali tutti tendiamo. Si tratta di trovare il metodo.

Certo, oggi il bilancio è rigido. La sua rigidità è dovuta al fatto che registra le spese volute dalle leggi, spese di cui si deve far carico lo Stato, spese approvate dal Parlamento. Oggi si tratterebbe di rifare una analisi di quali sono e se tutte quelle spese che sono state ieri approvate per volontà del Parlamento hanno ancora validità in questo momento oppure devono essere soppresse o ridotte. Ma non è solo una scelta di taglio, di soppressione di una serie di interventi. Credo che questo discorso valga a proposito degli enti da sopprimere. Tutte le associazioni che sono nate, anche in termini spontanei, sono andate avanti per volontarismo che non è stato, però, volontarismo associativo anche di spesa. Una volta costituite, queste associazioni — che avevano dei compiti o assistenziali o di rappresentanza — hanno fatto ricorso a un finanziamento da parte dello Stato.

**A N D E R L I N I**, *relatore generale per la spesa*. Nella mia relazione, che mi rendo conto lei avrà letto sommariamente, gliene do atto, si fa cenno al fatto che non sono riuscito ad avere, malgrado le mie insistenze, informazioni precise, da parte della Ragioneria generale dello Stato e da parte dell'apposito comitato nominato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, per ciò che riguarda l'eliminazione degli enti inutili. La unica informazione che sono riuscito ad avere, ma non mi sembra degna di nota, è questa: sono stati presi in esame 600 casi; suddiviso il comitato in sette sottocomitati si sarebbe arrivati ad esaminare 500 casi, mentre cento sarebbero ancora nel limbo delle decisioni da prendere. Dobbiamo tenere presente che a un anno e più dalla approvazione della legge, ancora siamo alla fase preliminare, istruttoria, del comitato che deve fare

proposte da portare al Consiglio dei ministri; il che significa che questa vicenda dei cosiddetti enti inutili rischia di prolungarsi nel tempo oltre misura e oltre ogni limite di serietà.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Non ho questi dati. È una ricerca che ho tentato di fare anche io, in termini di spesa, e che non sono riuscito a concludere.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Questo dà la misura della nostra impotenza, alla quale non riusciamo a porre rimedio. Non parlo a titolo personale, visto che neanche il sottosegretario è riuscito ad avere questi dati.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Vorrei fare un'osservazione, in proposito. Io non credo che avremo, in termini assoluti, un grande beneficio al momento della soppressione di questi enti, proprio in termini finanziari. Infatti, in questi ultimi anni sul piano della contribuzione da parte del Governo, si era arrivati a ridurre ogni anno il più possibile le erogazioni. Per cui le ultime erogazioni hanno dovuto corrispondere alle esigenze per mantenere il personale che questi enti hanno alle loro dipendenze o poco più, salvo qualche spesa di rappresentanza. Al momento dello scioglimento di questi enti, il personale verrebbe trasferito, in qualche misura, nell'amministrazione pubblica che si ritroverebbe questo carico di spesa per altra via, almeno sul piano del costo del personale. È pur vero che se questo personale venisse utilizzato per dei servizi produttivi necessari si arriverebbe a una maggiore produttività. Me lo auguro, senatore Anderlini. Comunque, è questa la linea scelta dal Governo e dal Parlamento per arrivare allo scioglimento degli enti cosiddetti inutili. Io ho voluto esprimere questa valutazione di altra natura, proprio in termini di risparmio.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Accettare l'altra tesi significherebbe remunerare l'improduttività.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ho sposato questa tesi, ma non m'illudo che rappresenti un risparmio in termini finanziari per lo Stato; mi auguro (e questo lo vedremo al momento dell'attuazione) che possa rappresentare un risparmio nel senso della maggior produttività...

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. ... o anche nel senso di minori assunzioni da parte di altri enti e Dicasteri.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Non dobbiamo farci, però, soverchie illusioni, perchè uno dei difetti che noi abbiamo è quello di dare ad ogni costo un significato taumaturgico alle cose e poi, nella realtà, ci troviamo di fronte alle difficoltà.

Mi sono stati richiesti anche dei chiarimenti a proposito della destinazione dei fondi, con alcune considerazioni che hanno un indubbio valore: quella, ad esempio, che nel *deficit* di tesoreria non sarebbero incluse le somme necessarie per i provvedimenti che sono stati già annunciati, cioè per l'agricoltura, per le case, per i giovani. E mi sembra che il senatore Bacicchi abbia puntualizzato in modo schematico questi punti: fondi necessari per il rinnovo del contratto del pubblico impiego; impegno per la ricostruzione del Friuli, oneri latenti per i problemi previdenziali, mutualistici e degli enti locali.

In realtà, queste somme, per quanto attiene la possibile esigenza di 1.200 miliardi per le case, per i giovani e per l'agricoltura, sono in termini di tetto, di necessità di tesoreria, contenute nei 13.600 miliardi ipotizzati e quindi il discorso si porrà, al momento dell'emanazione delle leggi, in termini di bilancio, non in termini finanziari, perchè il calcolo finanziario è già avvenuto e la copertura non rappresenta una difficoltà ai fini dello scoperto del *deficit* di tesoreria.

Dei fondi ricavati con gli ultimi prelievi, che sono arrivati a 4.750 miliardi — compresi l'ENEL, le tariffe telefoniche, eccetera —, 3.800 miliardi (mi pare che siano questi i dati forniti dal Ministro in questa Commissione) vanno a riduzione del *deficit* di

tesoreria, il quale arriverebbe così a 9.800 miliardi.

Il *deficit* nel bilancio di competenza, invece, previsto in 11.300 miliardi, va ridotto anch'esso di 3.800 miliardi, ma non arriva a 7.500 miliardi, proprio in previsione del fatto che dovremo coprire la somma di 1.200 miliardi per i provvedimenti già annunciati. Quindi si stabilizzerebbe intorno agli 8.700 miliardi.

Se dobbiamo fare ulteriori spese di investimenti e di qualsiasi natura, dobbiamo reperire nuovi mezzi. Questa è la situazione nella quale ci troviamo; quindi, i fondi ricavati dagli ultimi prelievi sono stati utilizzati in questa misura.

Un altro chiarimento credo di dover dare al senatore Bacicchi, il quale ha posto una domanda specifica a proposito della situazione della spesa relativa ai provvedimenti economici adottati nell'estate del 1975, chiedendo se e in che dimensione abbiamo fatto la provvista dei mezzi e la spesa dei mezzi stessi. Come ho avuto modo di dire anche stamane, i mutui sono stati contratti per 1.900 miliardi alla fine del 1975, portando a quei residui passivi di cui si è parlato. Di questi, 1.000 miliardi sono stati già erogati e circa 900 li ritroviamo, in termini di competenza anche questi, all'interno dei 13 mila 600 miliardi di fabbisogno di tesoreria. Quindi il fabbisogno presunto del 1976 è coperto in termini di possibile spesa e di provvista di mezzi reali. Qui si trattava di un programma triennale che si è spostato, proprio perchè partito alla fine del 1975, è scivolato di un anno e quindi andrà tra il 1976 e il 1978. Per la quota di spesa prevedibile nel 1977 esiste la copertura all'interno dei 13.600 miliardi, che ora dovrebbero essere ridotti a 9.800 miliardi.

È stato chiesto anche se i provvedimenti che saranno emanati per gli enti locali possono incidere sul bilancio del 1977.

**B A C I C C H I .** Quello che avevo chiesto lo ha detto l'onorevole Andreotti alla Camera!

**A B I S ,** *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Ha detto che l'onere relativo alla situazione degli enti locali non era contenuto in questo bilancio (e ha detto una cosa giusta, nè la mia precisazione tende a smentire il presidente del Consiglio), perchè i relativi problemi di finanziamento andranno affrontati nella prospettiva del riassetto della finanza locale che dovrebbe realizzarsi a partire dal 1978, in quanto scade il triennio che era stato concesso e quindi si dovrà fare una legge sulla finanza locale che stabilisca le nuove modalità di approvvigionamento.

Per quanto attiene, comunque, i debiti a breve che sono stati fatti in questi ultimi anni, compreso il 1976, e che sono pari a 6.000 miliardi, essi non comportano nuove spese. Si farà un consolidamento con la Cassa depositi e prestiti, che consoliderà questi debiti e li trasformerà in debiti a breve, a lungo e medio termine, con tassi del 10 per cento circa, molto inferiori a quello attuale, per cui si avrà un'ulteriore spesa in termini di erogazione di fondi. Per il 1977 sarà adottata la stessa metodologia, dopodichè entrerà in funzione il nuovo sistema e si vedrà nel corso del dibattito quali saranno le linee di copertura.

Quindi, non tutte le cose che non sono state contemplate in questo bilancio è previsto che debbano comportare necessariamente nuove spese nel 1977. Restano invece alcune altre indicazioni che sono state date e, nella misura in cui verranno affrontate, bisognerà trovare nuovi mezzi di copertura.

Vorrei dare una risposta completa a tutta la problematica posta dal senatore Anderlini nella terza parte, che certamente non è meno interessante, della sua relazione. Ma si tratta di una parte che deve trovare imoegnato, tra l'altro, in una replica puntuale sulle linee di politica economica in generale, il Ministro del tesoro al momento del dibattito in Aula; per cui mi vorrà scusare il senatore Anderlini se, anche per motivi di serietà e di correttezza, mi astengo dal trattare l'argomento sul quale potrà dare una risposta la più ampia possibile il Ministro responsabile del dicastero.

Il discorso è sull'incremento zero. Non è che sia stato affermato, senatore Anderlini, che l'incremento zero è necessario; ma se l'andamento di alcune componenti dello sviluppo economico e della crescita della produttività dovessero andare in una certa direzione, si potrebbe avere questo risultato, che noi non ci auguriamo, nè vogliamo perseguire. È quello che stiamo paventando e credo che non siamo i soli nel momento in cui diciamo che corriamo il rischio di una situazione del genere, tenuto conto dell'attuale congiuntura e di ulteriori elementi di turbativa a carattere interno e a livello internazionale che possono presentarsi. Non sappiamo, infatti, se gli ultimi giorni di dicembre non ci riservano qualche sorpresa in materia di approvvigionamento delle materie prime e di fonti energetiche. Quindi, vi è una serie di incognite che ancora debbono essere controllate prima che ci possa essere una decisione su questo argomento.

**P R E S I D E N T E .** Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno; ne sono stati presentati quattro. Ne do lettura nell'ordine di presentazione. Il primo è firmato dai senatori Bonazzi, Bacicchi, Scutari, Romeo, Benassi, Di Marino, Bollini e Modica.

La Commissione bilancio e programmazione economica del Senato, considerata la gravità della situazione delle finanze comunali e provinciali, impegna il Governo ad emanare norme:

1) per il consolidamento della situazione debitoria generale dei comuni e delle province;

2) per assicurare il concorso dei comuni e delle regioni agli accertamenti tributari;

3) per l'adozione da parte dei comuni e delle province di piani per il contenimento dei costi di gestione e degli investimenti;

4) per il coordinamento della finanza dello Stato, delle regioni e dei comuni e per l'attribuzione agli enti locali di mezzi finanziari tali da assicurare l'equilibrio tra le risorse nazionali e le loro funzioni e realizzare così il pareggio dei bilanci ed il finanzia-

mento degli investimenti locali, secondo linee programmatiche nazionali.

Frattanto, impegna il Governo, provvedendo alle necessarie variazioni di bilancio, a predisporre:

1) la trasformazione di tutto l'indebitamento a breve termine dei comuni e delle provincie in indebitamento a medio termine, assunto dalla Cassa depositi e prestiti, utilizzando il prestito così contratto per concedere i mutui già spettanti agli enti locali che, in tal modo, potranno estinguere le loro esposizioni a breve termine nei confronti delle banche;

3) la maggiorazione, nella misura del 25 per cento ed a partire dal 1977, delle somme spettanti ai comuni ed alle provincie in sostituzione delle entrate sopresse;

4) l'anticipazione al 1° gennaio 1977 dell'attribuzione ai comuni ed alle provincie del gettito loro spettante sull'imposta locale sui redditi;

5) il ripiano per il 1977 dei disavanzi dei comuni e delle provincie che, nonostante le misure sopra indicate, non conseguono il pareggio del bilancio, pur contenendo l'incremento delle spese rispetto al 1976 nei limiti dell'incremento delle componenti prezzi nella variazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato risultante dalla relazione generale sulla situazione economica, mediante operazioni complessive di credito da effettuarsi dal Ministero del tesoro.

(0/280/1/5 - Tab. 1)

Il secondo, il terzo ed il quarto sono stati presentati dal Gruppo della sinistra indipendente.

La Commissione bilancio e programmazione economica del Senato, considerato l'onere aggiuntivo derivante al CNR (Consiglio nazionale delle ricerche) dall'approvazione della legge sul parastato, vista la riconosciuta importanza di questo organo per lo sviluppo scientifico e tecnologico della Nazione, impegna il Governo a voler provvedere, nel corso dell'esercizio '77, alla necessaria integrazione degli stanziamenti destinati al

CNR, aggiungendo 16 miliardi per le attività ordinarie e 7 miliardi per i maggiori oneri del personale.

(0/280/2/5 - Tab. 1)

La Commissione bilancio e programmazione economica del Senato, impegna il Governo ad accelerare i tempi per la trasformazione del bilancio dello Stato da bilancio di competenza in bilancio di cassa, tenuto anche conto della necessità di mantenere un bilancio di competenza per il medio periodo, in collegamento con le esigenze della programmazione, accanto ad un bilancio di cassa concepito su base annuale.

(0/280/3/5 - Tab. 1)

La Commissione bilancio e programmazione economica del Senato impegna il Governo a voler operare affinché la centralizzazione presso la Tesoreria dei servizi di cassa dei fondi di pertinenza di enti pubblici istituzionali, nei cui confronti sono previsti trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, sia estesa nella maggior misura possibile attraverso il sistema dei conti correnti infruttiferi, fatto comunque salvo il diritto degli enti predetti di prelevare liberamente su tali conti le somme per spese correnti, per acquisto di beni o servizi e, più in generale, necessarie a coprire i rispettivi fabbisogni.

(0/280/4/5 - Tab. 1)

Il senatore Anderlini vuole esprimere il suo parere su questi quattro ordini del giorno?

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Vorrei fare una certa distinzione fra il mio parere personale, che non può che essere positivo, e quello in veste di relatore. Per quest'ultimo non ho che da rimettermi alla Commissione.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Non avuto modo di esaminare a fondo gli ordini del giorno. Però mi pare

che l'ordine del giorno Bonazzi, Bacicchi ed altri non sia possibile accoglierlo anche per alcune delle considerazioni che mi pare siano state già fatte.

A N D E R L I N I , *relatore generale per la spesa*. Ma perchè, signor Presidente, non rinviamo questi quattro ordini del giorno in modo da rivederli nel dibattito in Assemblea?

P R E S I D E N T E . Basta che il Governo non li accolga e purchè siano sottoscritti da otto senatori, potranno essere rappresentati in Assemblea.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo non li può accogliere nell'attuale formulazione.

L O M B A R D I N I . Io volevo, a proposito della finanza locale, osservare che a mio avviso l'ordine del giorno non configura tutte le condizioni che si devono creare perchè il problema possa trovare una valida soluzione. Cioè non è possibile applicare a questo problema il vecchio adagio che dice: « chi ha dato ha dato », perchè si violerebbero i criteri della giustizia e soprattutto non si incentiverebbero quei criteri di prudenza amministrativa che sono sempre raccomandabili e che nell'attuale fase sono addirittura indispensabili.

Per esempio, io ritengo — ho già fatto questa proposta in Aula — che sia opportuno che il Governo predisponga un libro bianco sulla situazione dei comuni: occupazione comunale rapportata alla popolazione globale, variazioni dell'occupazione nel tempo, strutture delle spese, andamento del *deficit* del bilancio: questo potrebbe essere un deterrente perchè i comuni, sapendo che tutto viene messo in piazza, potrebbero essere indotti ad operare in maniera giusta. Mentre sono d'accordo che ci sia un solo canale di finanziamento ai comuni, ritengo che il Governo abbia il dovere di garantire i finanziamenti. Di fatto lo fa. Ritengo però che d'ora in poi i mezzi finanziari debbano

essere dati ai comuni ed agli altri enti come la provincia, solo sulla base di un impegno preciso dell'ente di attuare un piano di risanamento. Solo in questo modo noi siamo sicuri di evitare il meccanismo che hanno determinato situazioni precedenti.

**PRESIDENTE.** Gli ordini del giorno non sono accolti dal Governo; per cui, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, si intende che se otto senatori vorranno presentarli in Aula potranno farlo. Terminata

così la discussione, io credo che, non essendovi obiezioni, si possa incaricare il relatore di esprimere parere favorevole nei termini in cui si è espresso per quanto riguarda la discussione del bilancio in Aula.

*Così rimane stabilito.*

*La seduta termina alle ore 16,45.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT. RENATO BELLABARBA