(N. 912-A)
Resoconti I

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1978

ESAME IN SEDE REFERENTE DEL DISEGNO DI LEGGE E DELLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA (Tabella n. 1)

Resoconti stenografici della 5ª Commissione permanente

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

INDICE

SEDUTA DI MERCOLEDI' 30 NOVEMBRE 1977

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2, 10, 43 e *passim*
ANDERLINI (*Sin. Ind.*) 19, 44
CAROLLO (*DC*) 10
LOMBARDINI (*DC*), *relatore generale per la spesa* 2, 10, 19
MORLINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni* 19
REBECCHINI (*DC*), *relatore generale per l'entrata* 43, 44
STAMMATI, *ministro del tesoro* 43

SEDUTA DI MERCOLEDI' 15 MARZO 1978

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 56, 58, 59 e *passim*
BACICCHI (*PCI*) 59, 60
BASADONNA (*DN-CD*) 60
COLOMBO Renato (*PSI*) 58, 59
DE VITO (*DC*) 59, 60
GIOVANNIELLO (*DC*), *relatore generale per l'entrata* . . . . . *Pag.* 61
PANDOLFI, *ministro del tesoro* 56, 60, 61
VENANZETTI (*PRI*) 60

SEDUTA DI MARTEDI' 21 MARZO 1978

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 61, 71
BACICCHI (*PCI*) 61
BASADONNA (*DN-CD*) 66
GRASSINI (*DC*) 70
POLLI (*PSI*) 69

SEDUTA DI MERCOLEDI' 22 MARZO 1978

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 72, 83 86 e *passim*
BACICCHI (*PCI*) 86, 87, 89
GIOVANNIELLO (*DC*), *relatore generale per l'entrata* 76
LOMBARDINI (*DC*), *relatore generale per la spesa* 72, 86, 89

MALFATTI, *ministro delle finanze* 77
MORLINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni* 83, 86, 87
PANDOLFI, *ministro del tesoro* 79, 83, 87 e *passim*

SEDUTA DI MERCOLEDI' 30 NOVEMBRE 1977

Presidenza del Presidente COLAJANNI

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

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

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

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 — Disegno di legge e stato di previsione dell'entrata ».

Prego il senatore Lombardini, relatore generale per la spesa, di riferire alla Commissione.

LOMBARDINI, *relatore generale per la spesa.* Onorevoli senatori, mai come quest'anno la situazione economica si è riflessa nel bilancio dello Stato in tutte le sue problematiche prospettive e in tutti i suoi pericoli. Mai come quest'anno la discussione del bilancio è diventata il banco di prova della politica economica che si afferma di voler perseguire per fare uscire il Paese dalla crisi. L'analisi degli andamenti dell'attività finanziaria e fiscale dello Stato consente, in verità, di meglio diagnosticare i mali della nostra economia, di valutare i limiti delle politiche — essenzialmente congiunturalistiche — che sono state fin qui adottate e di enucleare alcuni problemi di fondo la cui soluzione non può essere rinviata. Vale anche una considerazione in un certo senso simmetrica. Una valida comprensione della nostra crisi può illuminare i problemi del bilancio ed aiutarci ad intendere le connessioni che si stabiliscono tra la soluzione di questi problemi e l'eliminazione di alcuni squilibri del nostro sistema. Purtroppo i problemi del bilancio sono distorti dalla impostazione della politica economica ancora prevalentemente macroeconomica. Diffuso è infatti il convincimento che le scelte riguardino essenzialmente il livello delle entrate fiscali (e quindi il coefficiente di imposizione fiscale) e il livello della spesa. Un convincimento pericoloso oltre che mistificante. Ed infatti è l'analisi strutturale della politica fiscale e finanziaria dello Stato che ci consente di chiarire la natura e le conseguenze di certi squilibri strutturali ed i limiti degli strumenti di politica economica fin qui adottati. Purtroppo le modalità con cui i bilanci dello Stato sono redatti non facilita certo questa analisi.

2. — In verità la riforma della contabilità dello Stato è diventata ormai urgente. Il nostro bilancio non consente nè di valutare le dimensioni economiche delle decisioni prese dal Parlamento e dal Governo (compito questo proprio dei bilanci di competenza) nè di stimare i flussi finanziari che si verificheranno nel corso dell'anno e quindi di quantificare gli effetti dell'attività delle pubbliche amministrazioni (indicazioni queste che dovrebbero essere fornite dai bilanci di cassa). La nostra programmazione — avevo avuto modo di osservare qualche tempo fa — è una programmazione per stanziamenti, un *quid tertium* tra la programmazione indicativa e la programmazione normativa. Dobbiamo risolvere il problema della casa? Se il Parlamento riesce a strappare uno stanziamento adeguato la cosa è fatta. Non conta che gli stanziamenti poi restino sulla carta: il Parlamento ha fatto il suo dovere e il Governo si è acquistato un alibi. Anche se le cifre prospettate per lo sviluppo di certi servizi sociali e la costruzione di infrastrutture nei vari piani (Giolitti, Pieraccini, ecc.) fossero diventati stanziamenti di bilancio la

programmazione avrebbe avuto probabilmente gli stessi effetti. Gli ostacoli tecnici, istituzionali e procedurali che in genere sono sottovalutati o addirittura ignorati non avrebbero infatti consentito di spendere le somme stanziate come prescritto dal piano. Riconoscere così l'impotenza della programmazione per stanziamenti — in quanto programmazione — non significa affermare che gli stanziamenti siano stati e siano senza influenza. Essi rappresentano in verità combustibile che si accumula e che può prendere fuoco da un momento all'altro: sono cioè un potenziale inflazionistico. Un potenziale che si crea con il passaggio degli stanziamenti di competenza non utilizzati a residui: spesso a residui impropri che non corrispondono a impegni di spesa già configurati. I presentatori di disegni di legge e coloro che concorrono a definire i testi legislativi che sono proposti dal Governo spesso, purtroppo, non si preoccupano delle effettive possibilità di realizzare le spese con cui le iniziative prospettate troveranno attuazione: essi si accontentano di strappare le cifre più alte possibili. La conseguenza è che la legge resta in molti casi inoperosa mentre si accresce il potenziale inflazionistico immesso nell'economia. Ed aumenta il potere del Tesoro. Un tema questo su cui dovremo ritornare.

La prassi attuale presenta un altro inconveniente. Il Parlamento deve varare con crescente frequenza leggi che comportano impegni di spesa per diversi esercizi futuri. È stata autorevolmente confermata la costituzionalità della prassi per cui il Parlamento può assumere impegni anche per gli anni a venire nella ragionevole aspettativa di entrate adeguate.

Interessante però in proposito è l'avviso espresso dalla Corte dei conti la quale, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato del 1976, afferma «l'istituto dei residui di stanziamento... non soltanto costituisce una rilevante eccezione agli stessi princìpi del bilancio di competenza, ma dà luogo a dubbi che investono la sua conformità al richiamato primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto conferisce efficacia ultra-annuale alle autorizzazioni di spesa deliberate dal Parlamento con l'approvazione del bilancio, consentendo al Governo di continuare ad avvalersene per i cinque esercizi successivi».

In effetti quindi la compatibilità tra gli impegni che riguardano esercizi futuri e le entrate che in tali esercizi si potranno realizzare, diminuite delle spese che dovranno essere nel futuro sostenute per consentire il funzionamento della macchina dello Stato e per bisogni oggi previsti, non viene verificata. Questa mancata verifica rende alcuni processi inflazionistici ineluttabili. È quindi urgente provvedere a formalizzare l'obbligo per il Governo di presentare, come avviene in Germania, un bilancio di previsione pluriennale che slitta ogni esercizio di un anno, e che quindi è riformulabile ogni anno. In Germania tale bilancio copre un periodo di cinque anni: in Italia appare opportuno limitarlo a tre. Per la formulazione di tale bilancio si debbono stabilire modalità tali da evitare che le prime leggi che arrivano al Parlamento possano appropriarsi delle somme che il bilancio indica come ancora disponibili per le varie categorie di spese.

La formulazione di un bilancio pluriennale che potrebbe e dovrebbe costituire il vero bilancio di competenza consente di risolvere il problema dei residui passivi e quello più generale del bilancio annuale da cui si debbono poter trarre indicazioni attendibili sui flussi finanziari dello Stato. Oggi purtroppo il bilancio di competenza non offre sicure indicazioni di questo tipo. Tra le competenze e le erogazioni (od introiti) effettivi non si stabiliscono infatti relazioni tali da consentire di prevedere l'andamento dell'attività finanziaria e fiscale dello Stato. Ed invero mentre le competenze vengono indicate con la precisione della lira, i prevedibili andamenti di cassa sono oggetto di stima nasometrica.

Una volta verificata la loro compatibilità su base pluriennale con le risorse disponibili è possibile — a mio avviso opportuno — distinguere gli stanziamenti di bilancio annuale in tre classi:

a) gli stanziamenti che rappresentano autorizzazioni ad effettuare spese che si ha motivo di ritenere che saranno erogate nel-

l'esercizio cui il bilancio si riferisce (autorizzazioni a spendere);

b) gli stanziamenti che rappresentano autorizzazioni ad assumere impegni cui seguirà la spesa che per ragioni tecniche potrebbe realizzarsi in esercizi successivi;

c) stanziamenti che consentono l'assunzione di impegni (e l'attuazione di spese) in previsione del verificarsi di certe condizioni che possono essere rappresentate da determinati andamenti dell'economia o semplicemente dalla capacità delle pubbliche amministrazioni di prendere determinate iniziative (autorizzazioni eventuali).

Per il primo tipo di stanziamento il passaggio di somme non utilizzate a residui impropri deve considerarsi un evento eccezionale, che il Governo proponente deve giustificare e il Parlamento approvare specificatamente. Per il terzo tipo di stanziamento non ha senso parlare di residui. In ogni esercizio, con riferimento sia alle esperienze passate che alle decisioni del bilancio di previsione pluriennali, si dovranno determinare *ex novo* gli stanziamenti del terzo tipo. Per quelli del secondo tipo si può parlare solo di residui propri, cioè di impegni assunti che comportano spese chiaramente quantificabili, le quali ragioni tecniche avverranno con un certo ritardo. Un bilancio annuale così concepito può consentire di individuare con ben maggiore accuratezza i flussi di spese (diventerà cioè facile costruire il bilancio di cassa) pur presentando i vantaggi essenziali del bilancio di competenza che deve stabilire quali sono gli impegni che lo Stato può prendere di fronte alle entrate che è autorizzato a realizzare. I poteri del Tesoro potranno essere così riqualificati e meglio orientati, mentre il Parlamento sarà messo nella condizione di potere e di dover assumere le proprie responsabilità non solo nel momento in cui una legge che comporta impegni di spesa è approvata, ma anche durante tutto il periodo in cui essa produce effetti di spesa che vanno seguiti al duplice scopo di garantire il rispetto della volontà espressa con la loro emanazione e di subordinare tempi e modalità di spesa — per quanto possibile senza travisare la ragion d'essere della legge — all'esigenza della politica economica generale. Una siffatta riforma della contabilità dello Stato renderà meno probabili certe discrasie che si osservano nel comportamento del Governo. Ed invero gli impegni che sotto la pressione degli enti, sono presi da alcuni ministri e di cui imprese e sindacati tengono conto nel formulare le loro strategie, sono poi di fatto disattesi per le decisioni contrastanti che sono prese dal Tesoro.

La necessità di una revisione della struttura e delle modalità di formazione del bilancio era già stata prospettata lo scorso anno nella relazione sul bilancio (spesa) a questa Commissione dal collega Anderlini. Purtroppo ancora non è stato possibile rinnovare istituti e metodi della contabilità, per cui ci troviamo alle prese con un bilancio che richiede ancora di essere interpretato.

3. — Dell'urgenza della riforma del bilancio è facile convincersi se si considerano i crescenti impegni pluriennali dello Stato che comporta il conseguimento degli obiettivi di politica economica. Nella tabella n. 1 sono riportate le proiezioni che sulla base delle leggi già approvate si possono fare delle spese in conto capitale per il periodo 1978-82 distinte per settori di intervento. Per il 1978 esse sono di 15.000 miliardi: per 11.662 risultano iscritte in bilancio, per 3.182 saranno iscritte previo ricorso al mercato, per 636 non sono state iscritte in quanto per lo stesso ammontare è stato possibile ridurre le competenze in virtù del disegno di legge n. 911 e per 155 miliardi sono senza copertura (si tratta di spese previste per l'agricoltura: il cosiddetto quadrifoglio).

La riduzione delle competenze per il 1978 potrà rendere inevitabili aumenti nelle competenze degli anni successivi. Per il 1979 le leggi approvate comporterebbero già una spesa di oltre 15.000 miliardi, che potrà subire riduzioni simili a quelle che sono state apportate alla cifra corrispondente per il 1978, ma che subirà anche aumenti sia in conseguenza dei rinvii del 1978, sia per i nuovi impegni di spesa che si renderà necessario assumere. Le leggi già approvate prospet-

tano un pesante impegno di spesa anche a distanza di due anni (per il 1980): per l'importo di 14.559 miliardi. L'impegno si prospetta ancora molto elevato per il 1981 e il 1982 (rispettivamente oltre 10.000 miliardi e quasi 9.000 miliardi). L'attività legislativa e le decisioni amministrative prese negli anni scorsi hanno quindi irrigidito il bilancio non solo per quanto riguarda le spese correnti ma anche per ciò che attiene le spese in conto capitale. La situazione italiana appare quindi, purtroppo, ben diversa da quella che si è creata in Inghilterra dove è stato possibile ridurre la spesa pubblica di circa il 5 per cento rispetto a quanto previsto nel libro bianco del febbraio 1976, non solo per il più contenuto tasso di inflazione ma anche per i vincoli realisticamente posti alle varie branche dell'amministrazione che, per non correre il rischio di superare i limiti stabiliti, hanno adottato criteri di rigore e di prudenza. Nel decennio precedente il '75, nel Regno Unito, la spesa pubblica giunge a rappresentare del prodotto nazionale lordo il 45 per cento (dall'iniziale 35,5 per cento): si prevede che per il 1978-79 il rapporto scenderà al 42-43 per cento. Per l'Italia prosegue invece la tendenza ad un costante aumento del rapporto, a ritmi che non possono non preoccupare se si tiene conto del processo di dequalificazione nella struttura della spesa. Ed invero l'elasticità rispetto alla spesa globale delle spese di investimento è in Italia notevolmente inferiore a quella che si registra negli altri Paesi della CEE.

4. — Le prime valutazioni dei risultati dell'attività economica nel 1977 che ci sono offerte dalla Relazione previsionale e programmatica confermano il successo della politica di stabilizzazione attuata dal Governo: successo che però — è bene riconoscerlo per evitare pericolose illusioni — è dovuto in buona parte ad un complesso di circostanze favorevoli che difficilmente potrà ripetersi. Occorre poi aggiungere, subito, che questi risultati sono precari, come la stessa Relazione previsionale e programmatica ammonisce. Sono precari per due ragioni. Innanzitutto perchè gli squilibri strutturali, che rendono impossibile portare la nostra economia con misure di politica monetaria e fiscale su un sentiero di equilibrio adeguato alle sue esigenze socio-demografiche, non sono stati eliminati: alcuni anzi si sono aggravati. In secondo luogo perchè il passaggio da una politica essenzialmente tesa a contenere l'inflazione, attraverso il Governo della domanda globale, ad una politica che deve darsi carico del problema occupazionale e della ripresa comporta rischi di destabilizzazione che mi sembrano pericolosamente sottovalutati nella ricordata relazione. Da anni con altri esperti — della Banca d'Italia in particolare — vado ripetendo che se non si rimuovono gli ostacoli alla crescita della produttività il nostro sistema economico non potrà crescere nel medio periodo a tassi superiori al 2-3 per cento, quali sono quelli che si richiedono per evitare la crisi nel nostro sistema sociale e politico: una crisi che non porterebbe certo ad un nuovo sistema sociale, postcapitalistico, in grado di aprire nuovi orizzonti allo sviluppo storico, ma che finirebbe per chiudere quelli conquistati dalla Resistenza, rendendo possibile e forse purtroppo inevitabile una restaurazione in chiave repressiva del vecchio sistema. Va intanto osservato che comunque l'economia non può assestarsi sul sentiero di crescita che appare possibile nel medio periodo. La ragione è presto detta. Quando gli andamenti « spontanei » si rivelano incapaci di conseguire gli obiettivi di sviluppo dalle varie forze sociali sollecitati, si tenta di forzare gli andamenti con misure di rilancio che — concorrendo a ravvivare tensioni inflazionistiche — inducono una espansione della domanda a scopo speculativo (ricostituzione delle scorte, anticipazione degli acquisti da parte dei consumatori, ecc.) che fa crescere per un certo tempo l'economia a tassi più alti di quelli possibili nel medio periodo.

Un tempo la ripresa, anche se drogata, finiva, grazie al rilancio degli investimenti, per allargare la base produttiva: l'andamento ciclico rappresentava una manifestazione essenziale del processo di sviluppo dei sistemi capitalistici. Purtroppo, all'attuale stadio di sviluppo, questi effetti positivi della ripresa appaiono di dimensioni del tutto inadeguate anche in quelle economie — come

quella americana — in cui ancora sussistono condizioni favorevoli ad una forte espansione produttiva. Di contro, l'accresciuta ampiezza del ciclo delle scorte e l'aumentata instabilità della propensione al consumo consente alla politica di ripresa di ottenere effetti più cospicui in tempi più brevi. È così possibile forzare la crescita della nostra economia in particolare oltre i ritmi che, data la struttura, sono possibili nel medio periodo: l'accelerazione dell'inflazione e la rapida crescita delle importazioni costringono però ben presto le autorità monetarie a strozzare una crescita siffatta, più o meno drogata. Le aspettative allora si ribaltano: l'economia discende più o meno bruscamente e si porta al di sotto della linea di crescita del medio periodo.

Sull'esigenza — prospettata dalla Relazione previsionale e programmatica — di una ripresa senza inflazione il consenso non può che essere unanime. Spingere l'economia su un sentiero di crescita moderata che consenta di conservare l'equilibrio dei nostri conti con l'estero e di ridurre a livelli sopportabili il tasso di inflazione è però impresa difficile e, se non vengono prese alcune misure in grado di conseguire effetti strutturali oltre che congiunturali, di fatto impossibile. Alcune di queste misure in verità vengono prospettate nella relazione. Il quadro appare però lacunoso e per certi aspetti reticente. La politica finanziaria e fiscale dello Stato poi non sembra essere impostata in funzione degli obiettivi che con le azioni programmatiche si vogliono conseguire: essa infatti appare ancora essenzialmente concepita al fine di « stabilizzare » l'economia. Certo occorre evitare pericolose riacutizzazioni dell'inflazione. Ma proprio per questo non è sufficiente una politica di contenimento della spesa la quale, in verità, come meglio diremo, è destinata a risolversi in un *wishfull thinking* se non vengono adottate delle misure atte ad eliminare certe rigidità e squilibri del sistema. A giustificare questa affermazione basta la considerazione delle ragioni che spiegano come sia stato possibile, malgrado la politica restrittiva adottata dal Governo, realizzare questo anno un tasso di crescita positivo, se pur modesto, in contrasto con la diffusa previsione di un tasso di crescita zero. Per la verità se si può affermare che la politica restrittiva ha conseguito gli effetti che si proponeva per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti, non si può dire che si sia riusciti a contenere il tasso di inflazione nei limiti programmati. Quest'anno infatti si stima che i prezzi aumenteranno del 18,5 per cento, assai più di quanto previsto da alcune fonti autorevoli (è interessante osservare come anche per la Francia valgono valutazioni simili sui risultati ottenuti dalla politica di stabilizzazione).

Ciò malgrado possiamo considerare i risultati congiunturali dell'azione governativa nel complesso positivi. In effetti, il governo Andreotti, per bloccare la catena diabolica inflazione-svalutazione-inflazione e per contenere il tasso di crescita dei prezzi, ha messo in atto una drastica politica fiscale che è difficilmente ripetibile e che è stata possibile grazie all'ampio, anche se articolato, consenso parlamentare. Questa nuova situazione politica ha reso pure possibile ai sindacati di adottare un atteggiamento di critica comprensiva. Difficilmente però la politica del Governo avrebbe potuto dare i risultati che ha dato se non si fossero verificate alcune circostanze favorevoli che tra l'altro hanno contribuito a mutare le aspettative degli operatori: a consolidare cioè la fiducia nella lira all'interno e all'estero. Una serie di circostanze ha permesso di ridurre il ritmo di crescita delle importazioni: la caduta della domanda intersettoriale, provocata dal destoccaggio più che dalla caduta della domanda finale, la riduzione di certi consumi (carne ad esempio) indotta dai mutamenti nei prezzi relativi, la riduzione del consumo di combustibili e di olio e gasolio per la produzione dell'energia elettrica, dovuta anche alla stagione favorevole. Mentre si manifestano queste tendenze nelle importazioni, le nostre esportazioni si espandevano a ritmi che possono considerarsi soddisfacenti (9%) se si considera il tasso di espansione del commercio internazionale (6 per cento secondo il GATT e 7 per cento secondo il FMI). A questa rapida crescita delle esportazioni hanno contribuito in verità le precedenti svalutazioni della lira e la tenden-

za delle imprese a spostare sui mercati esteri l'offerta che diventava sempre più difficile collocare sul mercato interno. La bilancia commerciale è andata migliorando a cominciare dal febbraio scorso: in giugno si registrava per la prima volta dopo un anno un avanzo di 81 miliardi. Saldi positivi si sono registrati anche nei mesi successivi fino allo scorso ottobre. Nel primo semestre il *deficit* complessivo della bilancia commerciale risultava di 2.279 miliardi contro i 3.070 del primo semestre del 1976. La bilancia dei pagamenti è risultata attiva nei mesi che vanno dal giugno all'ottobre (in ottobre il saldo positivo è stato di 688 miliardi), per cui nei primi dieci mesi dell'anno registra un avanzo di 1.643 miliardi. Gli andamenti della bilancia commerciale producevano — e in verità giustificavano — aspettative di stabilità della lira che hanno senza dubbio facilitato il riequilibrio dei nostri conti con l'estero. Ed infatti per queste aspettative, per la maggiore stabilità del quadro politico e per la stretta creditizia si sono attenuate nei mesi scorsi le fughe dei capitali: anzi alcuni capitali espatriati (non molti in verità) sono rientrati approfittando della legge n. 189. Va rilevato che l'attenuarsi (come l'accentuarsi) della fuga dei capitali si riflette anche sugli andamenti « contabili » delle importazioni e delle esportazioni. Un minor esodo dei capitali comporta infatti un minor ricorso alla sovrafatturazione delle esportazioni e sottofatturazione delle importazioni, per cui le esportazioni risultano contabilmente in espansione e le importazioni in contrazione.

La maggiore stabilità della lira e gli andamenti relativamente favorevoli delle partite correnti hanno reso i finanziatori internazionali meglio disposti ad accordare crediti all'Italia. Occorre peraltro osservare che una espansione del credito all'Italia, come ad altri paesi, era fondata se non sollecitata dalla stessa evoluzione dei mercati finanziari internazionali in cui si registrava una buona liquidità, sia per il crescente *deficit* della bilancia dei pagamenti americana (il quale come è noto comporta immissione di liquidità nel sistema monetario internazionale), sia per il flusso di petroldollari, sia per il rallentamento della domanda di crediti. Di queste circostanze favorevoli ha approfittato il nostro sistema bancario le cui passività nette verso l'estero — che durante il triennio 1973-75 hanno registrato oscillazioni modeste — hanno raggiunto in ottobre i 5.770 miliardi di lire.

Va peraltro osservato che la domanda di prestiti esteri delle banche è in gran parte una domanda derivata: derivata dalla richiesta che dei prestiti esteri fanno gli operatori interni. Tale richiesta ha subito lo scorso anno un forte aumento sia per l'obbligo istituito nel marzo 1976 di finanziare in valuta, in misura integrale, i pagamenti anticipati di importazioni e per quello — stabilito nel maggio 1976 — di finanziarie in valuta nella misura del 30 per cento — elevata al 50 per cento nel settembre 1976 e ridotta al 25 per cento nel giorno scorso — i crediti derivanti da esportazioni con pagamento posticipato fino a 120 giorni, sia per la stretta creditizia e gli alti interessi che essa ha comportato e che rendevano conveniente — date le aspettative sulla lira — il finanziamento in valuta.

Il contributo che l'espansione delle passività nette verso l'estero ha recato al riequilibrio della bilancia dei pagamenti è stato notevole. Bastano due dati a dare l'idea del significato che ha assunto nelle nostre relazioni con l'estero l'indebitamento delle banche. A giugno il disavanzo valutario, che è stato per i dodici mesi precedenti di 361 miliardi, sarebbe stato di oltre 4.000 miliardi se non si fosse avuto l'aumento che si è verificato nelle passività nette delle banche (di 4.715 miliardi). Contemporaneamente si verificava un forte aumento delle nostre riserve valutarie che dai 361 miliardi di lire di fine gennaio 1976 sono salite a circa 6.600 miliardi di lire.

Siffatto rafforzamento della nostra situazione finanziaria, favorito in un primo tempo dai prestiti che il nostro Governo è riuscito ad ottenere — negli ultimi tempi si è avuto un significativo rimborso di nostri debiti verso l'estero — ed in un secondo tempo dall'indebolimento del dollaro e dal buon andamento della nostra bilancia commerciale, ha contribuito a rafforzare le aspettative di sta-

bilità della lira che, inducendo un più contenuto esodo di capitali ha avuto, come si è già osservato, effetti di ritorno positivi sulla nostra bilancia valutaria. La stabilità della lira ha poi consentito che migliorassero le ragioni di scambio, contribuendo anche per questa via a migliorare i nostri conti con l'estero.

Il più contenuto tasso di inflazione e la maggiore stabilità della nostra moneta hanno reso più facile al sindacato adottare quelle strategie collaborative (o quasi) che lo stesso quadro politico sollecitava: era così possibile evitare ulteriori processi di deterioramento della competitività della nostra industria sui mercati internazionali e mantenere quindi una adeguata espansione delle nostre esportazioni.

I risultati positivi della politica congiunturale non ci debbono far dimenticare gli squilibri strutturali che ancora sussistono e che anzi si sono per certi aspetti aggravati: essi rendono appunto i risultati della politica di ristabilizzazione alquanto precari.

Gli squilibri si sono aggravati in conseguenza del processo di dequalificazione della spesa pubblica che, come meglio diremo fra poco, è continuato, del persistere dei gravi ostacoli alla mobilità del lavoro della mancanza di una politica di programmazione economica per cui non è possibile offrire ai sindacati prospettive sufficientemente sicure circa l'occupazione (solo in queste ultime settimane si è incominciato ad elaborare indirizzi di politica industriale per alcuni settori da troppo tempo in crisi: una crisi che sta travolgendo la borsa e rendendo così difficile impostare programmi di ristrutturazione finanziaria), dell'impostazione velleitaria e schizofrenica che è stata adottata per certi problemi. Fra questi ricordiamo quello dell'occupazione giovanile: mentre si impedisce ai comuni di espandere l'occupazione si impone loro di inventare attività fasulle per adeguare certi servizi alle esigenze locali, per occupare comunque dei giovani. Si dice solo temporaneamente, ma chi può pensare che questi giovani possano essere scaricati fra un anno? E si impiegano, per ottenere una siffatta occupazione improduttiva, risorse finanziarie dieci volte superiori a quelle che sarebbero sufficienti — perchè il problema venga affrontato in termini realistici — ad assicurare una occupazione produttiva nell'industria. Il problema dell'occupazione è certamente il più grave che si deve affrontare. La sua soluzione costituisce in verità la verifica della validità della nuova politica economica che per l'Accordo a sei — se esso non si risolverà in un alibi per congelare l'attuale situazione — potrà finalmente essere adottato. Occorre però essere consapevoli che non vi sono *éscamotages* fiscali o monetari che possano rimediare all'insufficiente sviluppo della produttività e all'inadeguato tasso di accumulazione. Ogni politica congiunturalistica come quella attuata nel 1977, che consenta al sistema di sopravvivere riducendo a livelli sopportabili le tensioni sociali, al costo però di una ulteriore riduzione della capacità di accumulazione dell'economia, può dare l'illusione che si sia riusciti a stabilizzare l'economia: in effetti essa rinvia il momento della resa dei conti rendendolo però più traumatico. Non vi sono alternative all'adozione di misure per la valorizzazione di tutte le potenzialità di crescita delle imprese (tra queste ricordiamo in particolare quelle volte a garantire una mobilità pilotata del lavoro e una riqualificazione della spesa pubblica).

Queste affermazioni possono trovare conferma anche attraverso l'analisi dell'attività finanziaria e fiscale dello Stato.

5. — La conoscenza degli andamenti dell'attività finanziaria e fiscale per il 1977 presenta purtroppo lacune ed incertezze per la mancanza di un qualche bilancio (o rendiconto) consolidato della Pubblica amministrazione, che è giustamente sollecitato nel rapporto della 1ª Commissione. Anche la Corte dei conti sottolineava giustamente nella relazione al Rendiconto generale dello Stato del 1976 che « la riconosciuta esigenza di un bilancio consolidato della Pubblica amministrazione... muove dal fatto che visioni parziali ben poco riescono a dire circa aspetti essenziali, come ad esempio, quelli... dell'indebitamento complessivo e della destinazione ultima delle risorse (di cui va accertata, tra l'altro, la corrispondenza con le fi-

nalità per le quali siano state trasferite dallo Stato) ». I dati di cui si dispone — segnatamente quello del bilancio dello Stato — bastano a confermare — per usare le parole della Corte dei conti — « come l'andamento della finanza pubblica costituisca fattore determinante delle condizioni non favorevoli in cui continua a versare l'economia nazionale: l'elevato indebitamento da un lato, ed il continuo lievitare dall'altro di impieghi con destinazione al consumo, a scapito di quelli con finalità produttive, vengono individuati come cause essenziali di questa negativa influenza ». In verità il persistere dell'aggravarsi degli squilibri strutturali si riflette nella dinamica e nella struttura della spesa pubblica e più in generale dell'attività fiscale dello Stato e quindi nei suoi effetti sul sistema produttivo. Ciò si è verificato anche per il 1977 malgrado gli andamenti congiunturali relativamente favorevoli. Appare sempre più evidente ormai lo stato di quasi ingovernabilità della spesa pubblica di cui diventa difficile formulare valutazioni che sia possibile poi mantenere.

Di fronte ad una previsione iniziale di 45.909 miliardi si è giunti ad un volume di impegni di lire 58.503 miliardi. L'azione del Tesoro che ha dosato il ricorso al mercato finanziario in relazione anche ai suoi andamenti ha permesso di contenere la crescita della spesa effettiva: il chè ha però aggravato il processo di dequalificazione della spesa. Ed infatti mentre della massa spendibile per spese correnti è stato impiegato il 77,40 per cento — una percentuale assai più elevata di quelle registrate negli anni precedenti — della massa spendibile per spese in conto capitale è stata impegnata una percentuale inferiore a quella dell'anno precedente, di poco superiore a quelle registrate negli anni 1974 e 1975. Intanto i residui che si stima il 1978 erediterà dal 1977 — dei quali diremo più avanti — risultano notevolmente accresciuti (del 32%). La massa spendibile assumerà quindi nel 1978 dimensioni particolarmente consistenti, malgrado l'apprezzabile decisione del Governo di proporre — in virtù del disegno di legge n. 911 appena approvato dal Senato — riduzioni negli stanziamenti di competenza. Un contenimento delle spese in conto capitale altrettanto forte di quello registrato nel 1977 appare peraltro improbabile ed in verità non auspicabile nel 1978. Ed infatti le politiche di ripresa sono sempre accompagnate da una consistente espansione di questo tipo di spesa. Anche per questa ragione non è pensabile di poter riprodurre nel 1978 il modello di politica finanziaria e fiscale adottato nel 1977. Un modello che ha indubbiamente contribuito al successo della politica di stabilizzazione. Ed invero il forte aumento delle spese correnti che si stima essere stato nel 1977 del 44,74 per cento rispetto all'anno precedente (contro gli aumenti: del 26,85 registrato nel 1976, del 30 per cento registrato nel 1975, del 14,83 per cento registrato nel 1974) ha consentito insieme all'aumento dei salari reali (cresciuti di oltre il 7 per cento) un aumento del potere di acquisto che ha permesso di mantenere un certo ritmo di crescita della domanda il cui impatto inflazionistico ha potuto essere contenuto grazie agli andamenti favorevoli della bilancia valutaria.

Osserviamo tra parentesi che i salari di cui si parla sono i salari ufficiali: per valutare le valutazioni intervenute nel costo del lavoro e nella distribuzione del reddito occorrerebbe conoscere le variazioni intervenute nei salari non ufficiali che in termini reali è assai probabile siano diminuiti, aggravandosi così le differenziazioni tra le categorie protette e quelle non protette.

Quasi la metà della spesa corrente è rappresentata da trasferimenti. Il crescente rilievo che tale voce va assumendo si collega alla funzione di cinghia di trasmissione che lo Stato va assumendo nei confronti degli enti locali: una funzione questa sulle cui modalità di svolgimento avremo modo di ritornare. All'aumento delle spese di trasferimento ha contribuito in modo particolare la crescita vertiginosa delle spese sanitarie e delle pensioni, registrata nei settori previdenziali ed assistenziali. Bastano pochi dati. Le spese per prestazioni sociali sono aumentate dal 1954 al 1976 di venti volte passando da 1.350 miliardi a circa 27.000 miliardi. Le pensioni sono aumentate di quasi 27 volte passando dai 676 miliardi del 1954 ai 18.000 miliardi del 1976. Nel 1954 esse

rappresentavano il 5 per cento del prodotto interno lordo, nel 1976 il 13 per cento. L'importo medio delle pensioni liquidate dall'INPS è più che decuplicato, passando dalle 96.000 lire del 1954 ad oltre un milione di lire del 1976. Se l'incidenza delle pensioni sul prodotto interno lordo è quasi triplicata in poco più di vent'anni, quella delle spese sanitarie è quadruplicata. Ed infatti queste spese rappresentavano l'1,5 per cento del prodotto interno lordo nel 1954: nel 1976 se si considerano tutte le spese degli ospedali e degli enti mutualistici — anche quelle che non hanno ancora comportato un finanziamento pubblico essendo rappresentate da debiti verso i fornitori — la percentuale sale al 7,6 per cento.

Questo vertiginoso aumento delle spese sociali non ha purtroppo portato ad una adeguata soluzione dei problemi previdenziali e sanitari. Mentre sono state erogate pensioni di invalidità che sono veri e propri sussidi di disoccupazione, senza neppure accertare lo stato di disoccupato, vi sono ancora non pochi individui veramente invalidi che aspettano da anni la pensione. La qualità scadente dei nostri servizi sanitari e i gravi squilibri che ne caratterizzano la distribuzione territoriale e per categoria di beneficiari e tipi di servizi, sono troppo note perchè sia necessario richiamarle.

In verità, mentre le accresciute spese sanitarie rappresentano in larga misura sprechi (in piccola parte però — come il ricovero ad esempio in ospedali normali di vecchi che in effetti non ne hanno bisogno — rappresentano sussidi concessi alle famiglie), le spese per la previdenza sono uno dei sintomi della trasformazione del nostro Stato in Stato assistenziale-corporativo.

Un'altra caratteristica che ha assunto la struttura e la dinamica della spesa pubblica negli anni settanta merita di essere sottolineata: la crescita accelerata dei flussi alle imprese.

E poi l'altro aspetto: quello di alleviare il problema dell'accumulazione, di rimediare cioè all'insufficiente accumulazione con il contributo sempre più pesante dello Stato all'accumulazione stessa. Il tasso di aumento annuo dell'8 per cento che è stato registrato nel periodo 1954-1960 è passato al 12 per cento negli anni sessanta per balzare al 21 per cento negli anni 1970-1975 con un inconveniente: che quando l'accumulazione era prevalentemente privata, molti economisti contavano sulla funzionalità del mercato finanziario, mentre ora che l'accumulazione è pubblica occorrono altri congegni, esattamente quelli della programmazione, che ancora non sono stati messi in atto.

C A R O L L O . E qui torniamo alla tesi dello spontaneismo dell'impiego dell'accumulazione da parte dei privati nel settore della chimica.

P R E S I D E N T E . Prego i colleghi di non interrompere il relatore, rimandando al momento opportuno tutte le eventuali osservazioni che intendono avanzare.

L O M B A R D I N I , *relatore generale per la spesa.* Invece il settore chimico è proprio quello in cui l'accumulazione pubblica è stata fatta non in relazione a dei programmi in grado di garantire uno sviluppo esemplare del settore. Il totale dei flussi rappresenta per il periodo 1970-1975 il 16,9 per cento (19,1 nel 1975 contro il 13,4 degli anni '60) del valore aggiunto dei settori di destinazione. La parte di questi flussi che è cresciuta più rapidamente è quella che rappresenta la spesa pubblica alle imprese senza contropartita. Essa risulta nel 1975 aumentata di 19 volte rispetto al 1954, mentre la spesa all'impresa con contropartita è aumentata di 7,5 volte.

Giustamente osservano Antonio Di Majo e Francesco M. Frasca (« Spesa pubblica e produzione per il mercato » in: « Sviluppo economico e strutture finanziarie in Italia » curato da Guido Carli e pubblicato dal Mulino) che « queste cifre potrebbero confermare l'opinione che il sistema delle "imprese" distribuisce in misura crescente valore aggiunto (per profitti, salari, interessi e rendite) che non riesce autonomamente a produrre: di qui la necessità di un apporto sempre più consistente degli enti del settore pubblico che probabilmente, a loro volta, soffrono almeno in parte dello stesso inconve-

niente nella loro veste di imprese produttive dei beni pubblici tradizionali ». In effetti questi mutamenti strutturali nella spesa riflettono sia la nuova vocazione pseudo sociale dello Stato, sia la crisi del processo di accumulazione. I trasferimenti alle imprese sono invero destinati in buona parte a ripianare le persistenti perdite causate anche — e in molti casi soprattutto — dalle rigidità imposte alle imprese in nome di esigenze sociali in sè e per sè valide, ma che in ben altro modo debbono essere percepite e soddisfatte. Un'altra causa di perdita sono gli eccessivi oneri finanziari dovuti ai troppo elevati tassi di interesse che a loro volta sono, come vedremo, la conseguenza di un eccessivo sviluppo della spesa pubblica, provocato in larga misura dalla espansione di queste nuove attività — corrispondenti alle nuove funzioni assistenziali corporative — oltre i limiti consentiti dalle disponibilità delle risorse: a rendere inevitabile un eccessivo indebitamento delle imprese ha contribuito anche l'entrata in coma del mercato finanziario per causa sia delle persistenti perdite delle imprese che dei processi inflazionistici, in buona misura alimentati dalla stessa spesa pubblica.

La rapida espansione dei flussi alle imprese si spiega anche per il contributo che lo Stato ha dovuto recare in misura crescente — e non solo nel nostro Paese — al processo di accumulazione. Ed invero il contributo del pubblico denaro agli investimenti che è stato del 17,5 per cento negli anni '50 (una percentuale elevata giustificata dai compiti particolari che la ricostruzione poneva allora allo Stato) è sceso al 17,3 per cento negli anni '60, per balzare al 27,5 per cento nel periodo 1970-75.

Merito del mercato sarebbe — secondo certe scuole economistiche — l'efficiente distribuzione degli investimenti che l'accumulazione risultante dalle decisioni dei privati consente di realizzare. Nella misura in cui l'accumulazione risultava da decisioni pubbliche si rendeva necessario integrare i meccanismi di mercato con meccanismi in grado di garantire e quindi di orientare la struttura e la dinamica della spesa e l'efficiente struttura degli investimenti. Diventava cioè necessario, per ragioni economiche ancora prima che per ragioni sociali, una seria programmazione che è invece mancata per le ragioni che noi tutti conosciamo. Se lo Stato avesse adottata una siffatta politica economica, sarebbe stato in grado di darsi carico esso stesso di alcuni problemi che investono la responsabilità della collettività: in particolare del problema di assicurare un alloggio minimo anche a chi non ha redditi adeguati e del conseguimento della piena occupazione. Incapace di adempiere a questi compiti, lo Stato li ha caricati sulle spalle dei privati (dei proprietari di case con il blocco degli affitti, delle imprese con gli ostacoli creati alla mobilità del lavoro). Le conseguenze sono state quelle accresciute rigidità che, come si è ricordato, hanno contribuito al sorgere di situazione di perdita che a loro volta, hanno indotto lo Stato ad aumentare i flussi alle imprese.

Un discorso particolare deve essere fatto a proposito degli aumenti dei fondi di dotazione, che si sono verificati in modo discontinuo, al di fuori di ogni serio programma, con due effetti negativi: da un lato si è consentito alle imprese di coprire perdite anche prolungate di esercizio che la dirigenza era quindi sempre meno stimolata a ridurre; dall'altro non si è loro consentito di mantenere un rapporto equilibrato tra i mezzi propri e indebitamento, costringendole ad indebitarsi in misura ancora superiore a quella che si riscontra per le imprese private, come mostra il rapporto Mediobanca (al secondo effetto si associa un trasferimento di risorse dal settore pubblico al settore bancario). Un peso sempre più rilevante ha assunto nelle spese correnti il pagamento di interessi. Questa voce nel 1973 rappresentava il 6,7 per cento delle spese correnti: nel 1977 gli interessi si stima contribuiranno alle spese correnti per il 16,67 per cento. In effetti il debito pubblico interno è cresciuto in questi anni a ritmi veramente preoccupanti: nel primo semestre di quest'anno esso è aumentato del 16,3 per cento, raggiungendo i 61.910 miliardi di lire. I titoli a medio e a lungo termine rappresentano in tale incremento poco più di un decimo; oltre il 50 per cento è rappre-

sentato da buoni ordinari del tesoro i quali, essendo in gran parte alla scadenza rinnovati, rappresentano in larga misura indebitamento a medio termine Il resto è rappresentato da certificati di credito.

Assai più moderata, come si è detto, è la dinamica delle spese in conto capitale. Nel complesso la spesa pubblica si espande però a ritmi superiori al previsto. Rispetto alle previsioni di luglio, quelle di settembre registrano un aumento della spesa per il 1977 di 250 miliardi. È probabile che quando sarà possibile valutare con sufficiente attendibilità le spese dei comuni e quelle per la sanità, il buco nella finanza pubblica risulti ancora più cospicuo. In effetti le spese per la sanità hanno superato l'ammontare già coperto dallo Stato di 1.600 miliardi negli anni 1975-76 e di 1.600 miliardi nel 1977. Per colmare il primo buco sono già stati assicurati alle Regioni in due *tranches* 700 miliardi messi a disposizione dalla Banca d'Italia in corrispondenza a certificati emessi dal Tesoro. Queste somme potranno consentire agli ospedali di rimborsare in parte i debiti verso le banche ed i fornitori: esse sono quindi destinate a rientrare nel circolo bancario. Sui bilanci dello Stato degli anni prossimi graveranno le quote di rimborso. Per non appesantire i bilanci successivi riteniamo opportuno che gli altri 900 miliardi — riferentisi agli anni 1975-76 — siano messi a carico del 1977. E invero fare saltare al 1978 delle spese che a rigore competono al 1976, significa rendere ancora più grave il problema della revisione dei vincoli stabiliti con il FMI, problema che dovrà essere affrontato. Per le spese del 1977 è opportuno che sia finalmente definito il tetto che comporta un buco da finanziare di 1.600 miliardi che noi dovremo considerare nel determinare il *deficit* spontaneo — un concetto che chiariremo più avanti — per il 1978. Un buco non ancora contabilmente computato al bilancio dello Stato si presenta anche per l'attività degli enti locali.

È opportuno che questi *deficit* sommersi siano portati a galla con modalità tali da graduare l'emissione del potere di acquisto nel sistema. Il *deficit* del bilancio dello Stato risulterà quindi, per il 1977, superiore alla cifra di 19.000 miliardi oggi prevista. Il che, mentre non altera significativamente i risultati ottenuti con la politica di stabilizzazione — si dimostra così che le cime dei *deficit* nel settore pubblico allargato e dei livelli di espansione del credito da considerarsi sopportabile sono sempre problematiche — rende più facile formulare un programma realistico di finanza pubblica per il 1978 che consenta di tenere la spesa sotto controllo.

Mentre le spese tendono così ad aumentare si registrano preoccupanti contrazioni delle entrate che l'ultima relazione del Ministro del tesoro al Parlamento stima scenderanno dai 38.980 miliardi previsti in luglio ai 37.580 miliardi. Purtroppo vi è motivo di ritenere che il buco nelle entrate tributarie possa essere ben maggiore: secondo stime autorevoli esso sarebbe di 2.500 miliardi. Oltre il 64 per cento della contrazione segnalata dal Tesoro è dovuta al minore introito per l'IVA: il che certo si spiega in buona parte per la contrazione che si è verificata nella produzione. È probabile però che il peggioramento delle prospettive induca molti operatori a cercare di rivalersi sullo Stato aumentando l'evasione: in ciò facilitati dalle deficienti strutture e dagli inadeguati controlli. Di questa possibilità è bene tener conto nel valutare le prospettive per il 1978. Non si può in verità porre in atto brusche e frequenti torchiate fiscali confidando soltanto nell'onestà dei contribuenti che si autotassano.

Vogliamo quindi sperare che l'apprezzato impegno del ministro Pandolfi nella lotta contro l'evasione possa produrre rapidamente significativi risultati. La riduzione delle entrate fiscali si pensa possa essere questo anno compensata parzialmente da un aumento di 1.000 miliardi nelle entrate non tributarie. Metà di questi introiti è stato possibile realizzare ottenendo dalla Banca d'Italia il pagamento in dicembre anzichè in gennaio 1978 per la retroazione degli interessi sui BOT; per 250 miliardi si tratta di maggiori entrate della Comunità.

Gli andamenti della finanza pubblica che si prevedono per il 1977 e la stessa impostazione del bilancio per il 1978, condizionata

dai troppi vincoli che il ministro Stammati ha giustamente lamentato, confermano purtroppo le tendenze già rilevate: l'espansione delle spese correnti che diventa possibile — anche al di là dei limiti programmati — per la rallentata crescita delle spese in conto capitale e il persistere di *deficit* particolarmente elevati. All'impatto inflazionistico si associano gli effetti di distorsione e di dequalificazione delle strutture economiche che riducono il grado di produttività del sistema economico nel suo complesso.

6. — Le brevi considerazioni svolte sull'attività finanziaria dello Stato possono aiutare ad intendere le ragioni per cui i risultati che è stato possibile ottenere con la politica di stabilizzazione — grazie al complesso di circostanze favorevoli che abbiamo più sopra ricordato — debbono considerarsi precari. Anche per i mutamenti che si sono registrati nelle prospettive dell'economia mondiale — permangono fortunatamente ancora condizioni favorevoli alla concessione di prestiti al nostro Paese — non è pensabile che si possa insistere nella politica di stabilizzazione fin qui attuata, sostanzialmente con gli strumenti classici della politica monetaria e — nella nuova situazione politica anche con quelli — peraltro tradizionali essi pure — della politica fiscale. Continuare una tale politica significherebbe infatti indurre una grave recessione che potrebbe ridurre ulteriormente l'efficienza del nostro sistema ed aggravare così gli squilibri economici e sociali con serie conseguenze anche di ordine politico. In particolare continuare nella politica di stabilizzazione fin qui seguita significherebbe mettere in crisi numerose imprese che potrebbero essere costrette ad interrompere la produzione per mancanza di finanziamenti, anche a causa dei mancati pagamenti ad opera delle grandi imprese clienti.

È bene ricordare che alla grave situazione finanziaria di non poche imprese — soprattutto grandi, particolarmente quelle a partecipazione statale — si contrapponeva la situazione di numerose imprese — di piccola e media dimensione — che grazie agli ancora consistenti flussi finanziari erano in grado di tirare avanti ed anzi di realizzare investimenti per poter espandere la produzione senza dover aumentare l'occupazione e migliorare così la competitività. Ora anche le prospettive di queste imprese si fanno preoccupanti con effetti che non potranno non registrarsi sui livelli degli investimenti e, se la politica deflattiva dovesse essere mantenuta, sugli stessi livelli della produzione. Ed invero la caduta della produzione che si è registrata in questi mesi non lascia certo ben a sperare per quanto riguarda gli andamenti dell'occupazione nel prossimo futuro. La concentrazione dei licenziamenti — e del ricorso alla cassa integrazione — in certe aree e in certi settori potrebbe poi rendere la situazione sociale ingovernabile.

In effetti una analisi seria dei problemi di politica economica non dovrebbe prescindere dall'attenta considerazione dei comportamenti che assai probabilmente saranno presi dalle forze sociali. Questo non per prospettare come inevitabili quelle soluzioni che sono più o meno consapevolmente ed esplicitamente da tali comportamenti sollecitate, ma per meglio delineare i compiti delle forze politiche che debbono creare le condizioni perchè le strategie delle forze sociali siano tali da consentire una politica di risanamento e di rilancio della nostra economia. Se questo risultato non dovesse essere ottenuto dovremo di fatto registrare il fallimento dell'accordo a sei: un accordo che appare quanto mai necessario per la realizzazione delle modifiche strutturali che si richiedono per un superamento non illusorio della crisi, non certo possibile per la politica essenzialmente congiunturalistica, la sola che il peculiare articolato consenso parlamentare al Governo ha fin qui sostanzialmente consentito.

Su una politica di reflazione convergono consensi più o meno espliciti delle diverse parti sociali. La pressione che esse possono esercitare sul Governo e sul Parlamento è tale da rendere del tutto improbabile il mantenimento di una politica di stretta creditizia e di rigido contenimento della spesa pubblica. Il passaggio ad una nuova fase di politica economica appare quindi inevitabile. Esso può però avvenire in due modi. Il primo: in un'ottica essenzialmente congiun-

turalistica. Si cercheranno allora modi di finanziare le imprese in difficoltà così che non si interrompano i circuiti finanziari necessari a mantenere i livelli produttivi e si finirà per accettare una espansione della spesa pubblica più rapida, della quale i trasferimenti alle imprese torneranno ad essere una quota rilevante accanto ai trasferimenti alle famiglie. Si offrirà così all'economia un sollievo momentaneo, aggravandone però gli squilibri strutturali. Se si dovesse adottare una siffatta reflazione, la ripresa drogata si prospetterebbe di breve durata. La stretta creditizia che si renderebbe ben presto necessaria — sia per l'accentuarsi dell'inflazione che per l'aggravarsi del *deficit* della bilancia dei pagamenti — difficilmente, però, potrebbe essere attuata fermo restando l'attuale quadro politico.

Il secondo: con misure per una rapida espansione dell'industria soprattutto nel Sud, per il rilancio degli investimenti, per una ristrutturazione finanziaria che sia inquadrata in validi programmi di ristrutturazione e di sviluppo industriale e per il sostegno dell'occupazione, accompagnate da iniziative volte a ridurre certi flussi di spese correnti. In tal modo gli interventi per alleviare le difficoltà finanziarie delle imprese non si risolveranno in mere misure per rilanciare la domanda ma consentiranno di puntare, collegate alle altre misure, ad una espansione della base produttiva che potrà consentire di controllare, in prospettiva, il processo di riacutizzazione dell'inflazione inevitabile nel breve periodo. Una impostazione realistica della politica selettiva di rilancio potrà consentire poi di prevedere gli effetti sulla bilancia dei pagamenti ed evitare che la comparsa brusca e imprevista di un *deficit* nei nostri conti con l'estero — eventualità probabile se il primo tipo di politica di rilancio viene adottata — induca una pericolosa speculazione contro la nostra moneta che metterebbe di nuovo in moto la spirale inflazione-svalutazione-inflazione.

La ristrutturazione finanziaria può essere in verità l'occasione per affrontare alcuni nodi strutturali come può essere l'alibi per una semplice politica di sostegno dell'economia. Essa cioè può configurarsi come una misura strutturale in grado di giovare alla congiuntura, oppure al contrario come una misura sostanzialmente congiunturale camuffata da misura strutturale. Altri esempi di misure che presentano una tale ambivalenza non mancano. L'espansione della spesa pubblica assume un rilievo esclusivamente congiunturale con aspetti negativi sulla struttura se subìta, imposta cioè dalle pressioni corporative, o resa inevitabile dal comportamento competitivo degli enti locali la cui attività finanziaria non è integrata in un contesto organico, nè può essere adeguatamente controllata (in verità essa non è neppure sufficientemente e tempestivamente conosciuta). Un ridotto contenimento della spesa pubblica può invece rappresentare una misura strutturale con favorevoli effetti congiunturali, se programmata — con adeguati strumenti che consentano la realizzazione di una politica finanziaria unitaria il che purtroppo non è ancora possibile in Italia, anzi sembra diventare sempre più difficile — se cioè diretta a promuovere lo sviluppo dell'edilizia, che può costituire un'importante locomotiva per la nostra ripresa ed il rilancio degli investimenti.

Anche Franco Modigliani, nel suggerire una più coraggiosa politica di sostegno della domanda per contrastare le pericolose tendenze recessive che si profilano, mette in guardia contro i pericoli di riacutizzazione dell'inflazione che la ripresa può comportare in presenza delle rigidità e degli squilibri che caratterizzano la struttura della nostra economia. Egli ritiene che il pericolo di una accelerata inflazione può essere evitato se ci si impegna ad adottare un complesso di misure che vanno dalla mobilità del lavoro, alla riforma degli oneri sociali, al blocco degli investimenti nel Nord.

Queste misure — indubbiamente necessarie — richiedono purtroppo tempi relativamente lunghi. Urge però, intanto, adottare subito alcune iniziative per evitare l'ulteriore dequalificazione della spesa pubblica — un pericolo più grave per le sue implicazioni di quello di una eccessiva espansione — per stimolare gli investimenti, per favorire le esportazioni e per rilanciare l'edilizia.

È quindi assai probabile — e a mio avviso auspicabile — una crescita nel 1978 delle spese in conto capitale più rapida di quella che si è registrata nel 1977. I dati che col bilancio ci vengono sottoposti non possono nè confermare nè smentire questa affermazione. Abbiamo sì ridotto gli stanziamenti di competenza, ma le pubbliche amministrazioni potranno smaltire più rapidamente i residui. Non vi sono quindi ostacoli di ordine contabile ed istituzionale ad una crescita della spesa in conto capitale più rapida di quella verificatasi lo scorso anno. Uno sviluppo siffatto però, data la rigidità della spesa in conto corrente, porta la spesa complessiva ad un livello superiore a quello previsto nella relazione che accompagna il bilancio. Un risultato non sorprendente se si considera la necessità di aumentare le spese in conto capitale per realizzare le azioni programmatiche che sono nella stessa relazione proposte. Come abbiamo già notato purtroppo l'impostazione della politica finanziaria e fiscale non appare congrua alle azioni di politica economica che sono nella stessa relazione proposte.

7. — L'esigenza di una riqualificazione della spesa, che si accentua per la necessità di far riprendere l'economia, rende quindi ancora più drammatico il problema macroeconomico del suo contenimento. Un problema che si prospetta anche per un'altra esigenza su cui ritengo si soffermerà il collega Rebecchini nella sua relazione: l'esigenza di non aggravare eccessivamente il carico fiscale. Per varie ragioni delle quali due ritengo debbano essere particolarmente sottolineate: *a*) la necessità che l'amministrazione finanziaria si organizzi e digerisca le innovazioni degli anni scorsi; *b*) il pericolo che il vasto consenso quale si richiede per l'impostazione di una politica di risanamento entri in crisi. L'incremento delle entrate fiscali deve quindi essere perseguito soprattutto attraverso una seria lotta contro le evasioni che rendono oltre tutto più difficile ottenere il consenso dei lavoratori alla politica di austerità che occorre adottare.

Nel passato il contenimento della spesa è stato realizzato più che per volontà del Parlamento per la politica del Tesoro. Anche per le modalità di redazione del bilancio, che abbiamo auspicato siano modificate, il Tesoro rappresenta in Italia un quinto potere (se si riconosce nella stampa il quarto). Esso infatti può con larghi margini di discrezione decidere quali spese debbono essere effettuate, in ciò facilitato dal fatto che nella concreta applicazione delle leggi votate dal Parlamento si manifestano ostacoli per cui certe erogazioni previste debbono essere rinviate: basta allora il « sano » pessimismo del Tesoro a contenere la spesa. Due riflessioni mi paiono in proposito pertinenti: *A*) Il Parlamento ignorando ufficialmente le difficoltà che incontra l'applicazione delle leggi da esso approvate — difficoltà che consentono al Tesoro di contenere la spesa e in genere si tratta proprio delle spese che possono avere favorevoli effetti sulla produttività del sistema in quanto le sole contraibili al fine di creare spazio per l'espansione di quelle spese che esso non è in grado di governare — finisce per essere corresponsabile dell'uso del ricordato potere che di fatto è conferito al Tesoro. Non si può quindi non convenire con i rilievi e le indicazioni espresse dal collega Bollini in occasione della discussione in Commissione del disegno di legge n. 911: occorre creare una prassi per cui le leggi vengano riesaminate dopo un certo periodo di applicazione, anche sulla base delle segnalazioni che il Governo dovrebbe fare al Parlamento sulle difficoltà incontrate, così da poter rimuovere, se del caso, gli ostacoli ad una loro efficiente valorizzazione anche attraverso modifiche legislative.

B) Il potere del Tesoro, se ha contribuito nel passato a dequalificare la spesa pubblica con effetti negativi per il sistema economico, ha — dobbiamo riconoscerlo — facilitato la politica di stabilizzazione. Quando si rende necessaria una politica di reflazione il Tesoro è in grado, proprio in virtù dei contenimenti attuati in altra fase del ciclo, di espandere la spesa pubblica a ritmi superiori a quelli spontanei, in verità solo moderatamente superiori, diventando allora rilevanti gli ostacoli istituzionali e procedurali alla espansione di alcune spese, specie delle spese di investimenti.

Il processo di dequalificazione ha però raggiunto ormai un livello tale da rendere inadeguata e controproducente una politica di tesoreria che miri comunque a contenere la spesa a fini di stabilizzazione. Va peraltro osservato che il potere del Tesoro si va indebolendo per il maggiore controllo che il Parlamento, anche in virtù della legge n. 407 del 20 luglio 1977, è in grado di realizzare sui flussi finanziari. In verità la possibilità del Tesoro di controllare la spesa si è già fortemente ridotta in seguito al forte aumento delle risorse pubbliche che dallo Stato sono trasferite ad altri enti, in particolare agli enti locali e agli enti mutualistici, e da questi impegnate. Nella Relazione previsionale e programmatica giustamente si sottolinea che « le difficoltà di maggior rilievo che al momento caratterizzano la formazione del bilancio statale, vengono... dalla sua stessa struttura nella quale assoluta preminenza hanno ormai assunto i trasferimenti e gli oneri per interessi. Le erogazioni a favore di altri centri di spesa hanno ormai raggiunto livelli che mal si conciliano con una politica di contenimento della spesa e preoccupa la constatazione che — nonostante lo sforzo sopportato dal bilancio — questi centri di spesa continuano a denunciare situazioni deficitarie vieppiù crescenti che in pratica vengono a vanificare ogni pur modesto miglioramento che può registrarsi nella finanza dell'amministrazione centrale ».

Anche recentemente la Comunità europea ha avuto occasione di osservare che il problema risiede « non tanto nel bilancio dello Stato, che riflette sforzi continui di miglioramento, ma nelle altre componenti del settore pubblico che lo Stato non sembra ancora poter controllare efficacemente per l'effetto automatico di leggi esistenti ».

La consapevole assunzione di precise responsabilità da parte del Governo e del Parlamento per il contenimento della spesa pubblica non ha quindi alternative. Non è più possibile in verità proseguire nella prassi fin qui seguita che minaccia di far assumere al Parlamento il ruolo di apprendista stregone. Non si può — in altre parole — creare congegni che determinano meccanicamente sviluppi patologici della spesa pubblica e poi piangere di questi sviluppi le conseguenze. Per questo avevo proposto al disegno di legge n. 911 un emendamento aggiuntivo, al fine di dare al Parlamento il potere di stabilire — naturalmente in un valido contesto programmatorio — le risorse che debbono affluire alle Regioni attraverso il Fondo globale. Dobbiamo auspicare che più chiari, impegnati e consapevoli accordi tra i partiti rendano possibile affrontare anche questo grave problema che il ritiro dell'emendamento ha dimostrato essere oggi irrisolubile.

Tali auspicabili accordi appaiono urgenti anche per un'altra ragione: in quanto il contenimento della spesa pubblica deve essere associato ad un processo di riqualificazione, anche al fine di rendere possibili le azioni programmatiche annunciate. Ormai dovrebbe essere chiaro a tutti che — come lo stesso governatore della Banca d'Italia professor Baffi ammonisce — « una condotta puramente congiunturale non è più sufficiente: occorre riportarsi ai temi strutturali del problema economico ».

Dobbiamo purtroppo osservare con vivo rammarico che la possibilità di apportare tagli anche consistenti alla spesa pubblica, che si ritiene possa essere sancita dal disegno di legge n. 911, non è stata ancora tradotta in concrete prospettive. Le disposizioni in tema di conferimento di incarichi scolastici appaiono opportune come un primo passo per rendere governabile una voce di spesa che governabile oggi non è. Gli effetti sui livelli effettivi della spesa pubblica quanto meno per il 1978 saranno però assai modesti. Più consistenti sarebbero stati gli effetti sulla spesa delle misure per evitare il cumulo delle pensioni e delle retribuzioni di lavoro: misure che sono state proposte e quindi ritirate dal Governo. Non intendo qui discorrere di queste vicende. Ritengo piuttosto che si possa prendere lo spunto dal dibattito che su queste misure si è avuto per una considerazione di grande momento: non è pensabile — come gli stessi moralisti avvertono — che si possa passare dallo stato di vizio allo stato di virtù di botto: fuori di metafora non è possibile eliminare di colpo i fattori che sono responsabili di certi

sviluppi patologici della spesa pubblica. La riqualificazione della spesa pubblica può essere conseguita in misura adeguata solo con un'azione programmatica che richiede del tempo. Occorre infatti un piano di rientro che non sia però concepito soltanto in termini macroeconomici, ma come insieme di misure opportunamente datate che possano mettere ordine nelle nostre amministrazioni pubbliche e nel nostro sistema previdenziale e sanitario. Su queste considerazioni tornerò alla fine della relazione per trarre da esse alcune indicazioni sulla politica che è possibile ed auspicabile realizzare nel 1978.

8. — Particolarmente allarmanti, come si è visto, sono i ritmi cui crescono le spese per la previdenza e la sanità. Meccanismi di indicizzazione che appaiono irrazionali anche da un punto di vista sociale hanno portato lo stesso fondo INPS per i lavoratori dipendenti — il cui equilibrio appariva fino a non poco tempo fa un fatto sicuro — a registrare un passivo che sarà per il 1977 di 500 miliardi (con le riserve interamente prosciugate). Nel 1978 la peculiare scala mobibile porterà un aumento delle erogazioni di 3.600 miliardi. Mediamente si registrerà un aumento delle pensioni del 28,7 per cento contro un aumento del costo della vita che si prevede inferiore al 20 per cento. Non è purtroppo escluso che il passivo dell'INPS possa toccare nel 1980 i 20.000 miliardi: una cifra da capogiro che dice tutta la drammaticità della situazione. In astratto è abbastanza facile individuare soluzioni tecniche. La verità è che, come si è visto, le pensioni di invalidità sono diventate in larga misura veri e propri sussidi di disoccupazione, concessi senza l'accertamento dello stato di disoccupato. Purtroppo la categoria di coloro che hanno un reddito derivante da pensione di invalidità è nel nostro Paese molto numerosa e variegata: uno dei prodotti più cospicui della fantasia del nostro popolo.

Vi sono però anche molti invalidi, che invalidi non sono, che possono tirare avanti solo grazie alla pensione. Ancora una volta si dimostra che il rientro non può che essere attuato con un programma pluriennale.

Occorre affrontare in termini realistici il problema della mobilità del lavoro, della sua riqualificazione, del salario minimo garantito, la cui corresponsione deve però essere subordinata alla riqualificazione e alla disponibilità a reinserirsi in nuove attività produttive. Allora è possibile affrontare il problema delle pensioni di invalidità: imporre con il massimo rigore che tali pensioni siano concesse soltanto a coloro che sono veramente nell'impossibilità di svolgere una qualche attività lavorativa. Tutto il sistema pensionistico deve essere riconsiderato senza ledere indirizzi acquisiti: tanto più rapida sarà la riconsiderazione, tanto più vicini nel tempo i favorevoli effetti della spesa pubblica.

Una nota non meno drammatica è rappresentata dall'evoluzione delle spese sanitarie. Il costo dei servizi ospedalieri è salito paurosamente in questi ultimi anni a causa anche della crescente deresponsabilizzazione della dirigenza sanitaria che impostazioni ideologicamente velleitarie della riforma sanitaria hanno favorito.

Pretendendo di passare di botto dallo stato di vizio a quello di virtù abbiamo aumentato il disordine negli ospedali, abbiamo creato alibi per continuare negli sprechi (nell'attesa dei miracolistici effetti della riforma). Ed intanto la riforma è concepita come una struttura ideale che — non si sa come — dovrebbe sostituirsi a quella oggi in atto, non come un processo che, partendo da questa situazione iniziale, porti, con aggiustamenti da realizzarsi con la necessaria gradualità, ad una struttura ospedaliera economicamente oltre che socialmente valida. Mentre le spese sanitarie crescevano così in modo incontrollabile nessuno sforzo serio è stato fatto per valutare insieme con le Regioni i fabbisogni finanziari degli ospedali, per poter quanto meno formulare corrette previsioni sull'andamento nel tempo della spesa.

Abbiamo già accennato alle spese arretrate che attendono ancora di essere riconosciute e finanziate dallo Stato: nell'ipotesi che gli arretrati del 1975 e 1976 siano posti, come ci auspichiamo, a carico del 1977, graverà

sul 1978 il *deficit* sommerso del 1977 che si stima sui 1.600 miliardi.

Il contributo delle mutue concorre in verità alla copertura delle spese sanitarie per una quota modesta. Lo Stato cerca di contenere entro limiti razionali il volume delle spese sanitarie, dopo però che le Regioni hanno provveduto a pagarle a pie' di lista (invero lo scorso anno anche i bilanci delle Regioni a statuto ordinario sono risultati in passivo, in contrasto con le norme di legge). Le Regioni procedono ad effettuare spese, come quelle sanitarie, che dovrebbero essere finanziate con fondi trasferiti dallo Stato, prima che il trasferimento abbia luogo e persino prima che l'ammontare di tali fondi sia stato deciso. La Tesoreria della Regione ha quindi un duplice potere: di contenere l'erogazione di spese già finanziate (con la conseguente creazione di residui passivi di cui si è detto) e di spendere somme che non sono state ancora stanziate, di assumere cioè impegni senza copertura, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 81 della Costituzione. Malgrado questo potere delle Regioni, gli ospedali non riescono ad ottenere la completa copertura delle spese sanitarie. Essi ricorrono allora al finanziamento esterno. Fino al 1975 il comportamento della tesoreria nei confronti delle Regioni è stato improntato ad un notevole rigore che si è attenuato in seguito al nuovo clima stabilitosi tra Stato e Regioni. È vero che con il consolidamento avvenuto nel 1975 dei 1.400 miliardi di debiti (per i quali si è corrisposto alle banche un interesse dell'11 per cento), gli istituti di credito sono diventati diffidenti nei confronti degli ospedali che incontrano così ostacoli ad ottenere finanziamenti esterni. Tali ostacoli sono però aggirati ritardando i pagamenti ai fornitori (il termine ritardare è in verità un eufemismo, in quanto, anche per le procedure non sempre regolari con cui è avvenuto l'acquisto dai fornitori, questi non sono sempre in grado di rivendicare i loro crediti). In altre parole i fornitori sono stati costretti a finanziare gli ospedali per ammontari invero cospicui. È stato stimato che i debiti degli ospedali verso le ditte fornitrici ammontano a tutt'oggi a circa 3.000 miliardi di lire. Per l'anno in corso i fornitori degli ospedali sarebbero stati pagati per una percentuale attorno al 5-10 per cento delle forniture finora effettuate.

Con questi espedienti — cui, come diremo, hanno ricorso anche i comuni — si limita contabilmente — per un certo tempo almeno — la spesa pubblica, ma non si evitano le conseguenze economiche e sociali negative che la sua incontrollata espansione determina: a queste conseguenze si aggiunge in verità l'incoraggiamento allo spreco che la mancata programmazione e i deficienti controlli facilitano. La politica dello struzzo che è stata seguita nell'impostare l'attività finanziaria dello Stato ha provocato in verità altri guai. Ad esempio — e l'esempio è cospicuo — il rifiuto ad adeguare tempestivamente i fondi di dotazione per le imprese a partecipazione statale — il che poteva e doveva essere fatto introducendo i necessari controlli che invece sono del tutto mancati — ha costretto le piccole imprese a finanziare le imprese pubbliche. Costringere così i privati a finanziare enti pubblici comporta due conseguenze, in alternativa, entrambe negative. Ed infatti o si consente una corrispondente espansione del credito al settore privato (con un aumento della base monetaria) e allora lo Stato può ritenere di aver salvato l'anima ma non ha certo evitato lo ampliamento della circolazione con gli effetti inflazionistici che questo comporta, o il limite all'espansione del credito viene cambiato: e allora il settore privato viene ad essere penalizzato. Anche nel primo caso il comportamento scarsamente responsabile della Pubblica amministrazione ha gravi conseguenze sul sistema produttivo: imprese sane possono entrare in crisi per una deficienza di liquido che si è determinata in conseguenza dei mancati pagamenti delle pubbliche amministrazioni e delle imprese pubbliche.

9. — La chiarificazione dei rapporti tra finanza statale e finanza locale è divenuta ormai urgente per superare lo stato di ten-

sione che si è venuto creando tra Regioni e comuni da un lato e Stato dall'altro. Diversi inconvenienti attendono così di essere eliminati.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni.* Chiedo scusa, ma vorrei precisare che in ordine alla nuova legge sulla finanza e la contabilità delle Regioni non esiste alcuna tensione. Uno dei momenti di più pacifica convivenza con le Regioni è quello in cui si discute il bilancio.

A N D E R L I N I . E i decreti che il Governo doveva presentare entro il 31 ottobre, perchè non li avete realizzati? Ciò non comporta un certo stato di disagio?

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni.* Si tratta di una questione del tutto diversa. Torno a ripetere che è equivoco affermare l'esistenza di una tensione riguardo ad un problema che è stato risolto nel migliore dei modi, con una legge del Parlamento.

L O M B A R D I N I , *relatore generale per la spesa.* Comunque risulta a me personalmente, ma credo non soltanto a me, che esistono ancora forti contrasti di interesse fra Regioni e comuni.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni.* Intendevo soltanto rivendicare un atto parlamentare che era all'esame di questa Commissione, che è stato eseguito puntualmente ed è di prestigio per la Commissione stessa.

L O M B A R D I N I , *relatore generale per la spesa.* Ad un inconveniente, in particolare, riteniamo opportuno accennare: la crescita patologica dei residui passivi.

Io ritengo che il problema in effetti si ponga, perchè si tratta non tanto di determinare un *appeasement* temporaneo che però lascia ancora largamente incontrollato lo sviluppo delle spese regionali e comunali, come dimostrano alcuni esempi elementari, quanto di realizzare un risparmio. E allora occorre responsabilizzare le Regioni e i comuni, che sono i soli enti esistenti in tutto il mondo che sebbene abbiano un sia pure limitato potere legislativo, non hanno alcun potere di imposizione fiscale. Non esiste niente di simile sulla faccia della Terra.

Si tratta quindi di dare un certo potere impositivo ai comuni rendendo possibile un effettivo coordinamento che rispetti le varie sfere di autonomia, perchè si possa arrivare a configurare un programma organico per tutto il Paese e una valutazione esatta dei flussi reali della Pubblica amministrazione allargata; e non, come oggi avviene, operando semplicemente sulla base di valutazioni nasometriche di quello che può essere lo sviluppo della spesa pubblica riferita a tutta la Pubblica amministrazione nel suo complesso.

Le Regioni premono per ottenere il pronto trasferimento delle somme che lo Stato deve loro corrispondere, anche di quelle che esse non saranno in grado di spendere: su queste somme depositate in banca esse infatti percepiranno degli interessi. Si verifica così la situazione paradossale che mentre lo Stato trasferisce alle Regioni, per certe « voci », somme superiori a quelle che le stesse dovranno erogare, per altre voci, come le spese sanitarie, in difetto di criteri e procedure di determinazione efficaci e corrette, lo Stato può fare l'avaro e trasferire meno di quanto alle Regioni occorre con le conseguenze che si sono dette. Mentre l'auspicata revisione della contabilità nazionale e dei criteri di formazione del bilancio potranno regolarizzare i flussi Stato-Regione, sembra intanto opportuna una norma che faccia alle Regioni obbligo di tenere i fondi corrispondenti ai residui in conti infruttiferi presso il Tesoro.

Per la prassi sopra ricordata, i residui passivi delle Regioni sono cresciuti a tassi superiori a quelli cui sono cresciuti i residui dello Stato. Molte somme poi, non spese, sono riportate dalle Regioni in fondi indistinti che consentono loro di utilizzare dei

trasferimenti dello Stato per scopi diversi da quelli decisi dal Parlamento.

Si creano così condizioni favorevoli ad una espansione patologica della spesa degli enti locali. In verità la fondata convinzione che essi hanno di poter comunque coprire i *deficit* di bilancio grazie ai finanziamenti che direttamente o indirettamente lo Stato finisce per assicurare loro — convinzione che si è rafforzata in seguito alle decisioni dello Stato di consolidare i debiti dei comuni — favorisce il processo di deresponsabilizzazione in atto. Basta considerare i dati relativi alla occupazione nei comuni — che in qualche grosso centro raggiunge un livello corrispondente all'1 per cento della popolazione — e basta valutare le molte iniziative, certo apprezzabili da un punto di vista sociale, ma che nessuna persona ragionevole può considerare prioritarie rispetto ad impieghi del pubblico denaro oggi necessari per fare superare al Paese la grave crisi in cui si dibatte da anni. Io mi auguro che si possa rendere possibile a breve distanza una analisi delle spese degli enti locali, dell'ammontare di denaro impiegato — tanto per fare un esempio — in consulenze che in verità altro non sono che la dinamica di altre spese manifestate in modo evidente. Lo sviluppo patologico delle spese correnti ha notevolmente ridotto le spese per infrastrutture ed opere pubbliche. Si sono così creati altri ostacoli allo sviluppo dell'edilizia, oltre quelli rappresentati dalle nuove politiche urbanistiche dei comuni e delle Regioni che dal lassismo più irresponsabile sono passati ad un non meno irresponsabile blocco delle licenze: un fatto questo che grava pesantemente sulle prospettive di crescita della nostra economia nei prossimi mesi ed anni.

Mi limiterò ad illustrare con un esempio la politica di spreco degli enti locali. Una importante Regione ha stanziato 700 milioni per studi per pervenire a normative di standardizzazione dell'edilizia, studi che peraltro sono già stati in parte fatti. Se le altre Regioni dovessero fare altrettanto si finirebbe per spendere una diecina di miliardi per un lavoro che ben impostato — dalle stesse Regioni a livello però nazionale — potrebbe costare un centinaio di milioni e per pervenire a risultati perversi (invece di una ragionevole standardizzazione che per essere tale deve essere concepita a livello nazionale, sia pure in modo articolato, si otterrebbero una ventina di standardizzazioni assai probabilmente poco coerenti tra di loro).

Dobbiamo francamente riconoscere che non basta la buona volontà delle singole Regioni per bloccare questi sviluppi patologici. Chi ha qualche conoscenza anche elementare della teoria dei giochi sa che certe situazioni ottimali — nel nostro caso una struttura razionale della spesa regionale — sono ottenibili solo attraverso la cooperazione (scambio di informazioni vincolanti) e che la situazione di equilibrio che si consegue nel caso di concorrenza può essere ben lontana da quella ottimale. In altre parole è assai probabile che ciascuna Regione o comune si dimostri disposta a mutare certi atteggiamenti responsabili di sviluppi patologici della spesa ma politicamente produttivi solo dopo che le altre Regioni e gli altri comuni abbiano mutato condotta. Si viene così a determinare una posizione di stallo.

È doveroso riconoscere che di questa situazione una buona parte di responsabilità è dello Stato, in quanto esso assumendo il ruolo dell'avaro che le procedure e gli istituti della contabilità nazionale consentono, ha finito per avviare un pericoloso gioco a rimpiattino che non consente neppure di conoscere con tempestività e in modo esatto gli andamenti della spesa.

La constatazione di queste manchevolezze ed inefficienze richiama alla nostra memoria l'incoerenza degli indirizzi di programmazione del centro-sinistra. Mentre si affermava essere necessario per impostare un programma operativo conoscere tempestivamente i piani di investimento (e quindi di spesa) delle grandi imprese, non sono state prese efficaci iniziative per pervenire, attraverso una qualche forma di bilancio consolidato della Pubblica amministrazione, ad una conoscenza degli andamenti effettivi della finanza pubblica, sia di quelli passati che di quelli prevedibili. Si cercava allora di delineare gli andamenti dell'economia che costituiscono il motivo centrale del piano,

senza però prendere valide iniziative per formulare un piano finanziario pluriennale della Pubblica amministrazione che avrebbe potuto e dovuto costituire il perno su cui appoggiare una programmazione che intendesse perseguire finalità operative e non fosse puramente velleitaria.

Le stranezze del nostro sistema non si fermano qui. La Regione italiana è nel mondo il solo ente territoriale che abbia un sia pure limitato potere legislativo e non abbia alcun potere di imposizione fiscale. Potere implica responsabilità. Il principio dell'unità del bilancio esige che l'insieme delle entrate si confronti con l'insieme delle spese e che ciascun insieme abbia una sua coerenza interna e sia strutturato in modo da perseguire gli obiettivi della politica economica che il Parlamento decide di adottare. Inoltre perchè l'attività finanziaria e fiscale dello Stato possa costituire un valido strumento di politica economica (di politica congiunturale e di politica di programmazione) occorre che il Parlamento possa manovrare l'entrata e le spese, l'una in modo indipendente dall'altra. Questo purtroppo non può avvenire. Il Parlamento può decidere che l'impiego di risorse per aumentare l'occupazione deve considerarsi prioritario rispetto all'impiego di risorse per assicurare, ad esempio, i trasporti gratuiti a tutti i cittadini; ciò però non impedisce ai comuni di concedere il trasporto gratuito anche se il bilancio è in *deficit* caricandone quindi il costo sulla collettività che ha espresso attraverso il Parlamento un diverso avviso. È diventato quindi ormai urgente modificare il nostro sistema fiscale in modo da assicurare una certa capacità impositiva a Regioni e comuni: a questi enti potrà allora essere riconosciuta piena libertà di disporre — anche in contrasto con i criteri cui si attiene la finanza dello Stato — dei fondi che sono direttamente forniti a tali enti dai loro cittadini. La manovra dello strumento fiscale per il conseguimento degli obiettivi di politica economica (in particolare degli obiettivi di stabilizzazione) è anche impedita dalla norma che impone una alimentazione automatica del fondo globale di ciascuna Regione secondo coefficienti che collegano la dinamica di tali fondi alla dinamica delle entrate dello Stato. È una anomalia — cui si è già fatto cenno — che dovrà essere al più presto eliminata. Ciò sarà facilitato dalla formulazione dell'auspicato bilancio pluriennale di competenza dello Stato che potrà consentire tra l'altro ai vari enti locali di conoscere le disponibilità su cui potranno contare negli anni cui si riferisce il programma che debbono elaborare.

Siamo stati informati della disposizione (meglio della raccomandazione) fatta dal Ministro del bilancio alle Regioni perchè anche esse limitino l'espansione della spesa corrente al 7 per cento, come si propone di fare lo Stato. Un auspicio apprezzabile ma che rischia di essere vano se non si riescono ad elaborare insieme alle Regioni regole di comportamento, criteri di rientro graduale che tutte le Regioni possano allora impegnarsi a rispettare. La situazione ha raggiunto una gravità tale, proprio in conseguenza dell'espansione incontrollata della spesa pubblica, da giustificare una iniziativa del genere. Se le forze politiche non riusciranno a promuovere e a fare accettare una simile iniziativa vi è pericolo che l'inevitabile crisi politica investa lo stesso sistema regionale che noi invece dobbiamo difendere come un momento fondamentale nel processo di realizzazione di quella più diffusa partecipazione e responsabilizzazione con cui si potrà realizzare un sicuro avanzamento del nostro sistema politico e sociale.

L'espansione della spesa pubblica ha purtroppo sull'economia del Paese un effetto che si collega all'impatto inflazionistico: l'aumento o il mantenimento ad alti livelli dei tassi di interesse. La teoria keynesiana associa ad una politica espansiva la riduzione dei tassi: ciò si verifica però nell'ipotesi di costanza dei prezzi e di assenza delle aspettative inflazionistiche, che interagiscono con lo stesso processo inflazionistico come è stato messo recentemente in luce dall'Hicks. Nell'attuale situazione italiana una politica fiscale espansiva, come arrischia di essere in misura superiore al previsto quella che si avrà da noi nel 1978, provoca un aumento dei tassi effettivi sui titoli pubblici, aumento che si contagia agli altri tassi di inte-

ressi, inducendo la Banca d'Italia a finanziare il Tesoro, oltre i limiti previsti, assorbendo BOT o altri titoli pubblici. Nel secondo caso si debbono distinguere due sottocasi. Il primo: il volume globale del credito rimane immutato: in tal caso la riduzione del credito alle imprese si associa ad aumenti nei tassi. Il secondo: la Banca d'Italia aumenta la base monetaria per assicurare il finanziamento al settore produttivo. In tal caso si innesca un processo inflazionistico che influenza le aspettative inflazionistiche. La Banca d'Italia è allora costretta ad aumentare i tassi anche per evitare che la fuga dei capitali aggravi il *deficit* che si verifica in conseguenza dell'espansione della domanda provocata dalla dilatazione della spesa nella bilancia dei pagamenti. In verità la dilatazione della spesa ha anche effetti sulla bilancia dei pagamenti: le relazioni tra *deficit* del bilancio dello Stato e *deficit* dei conti con l'estero essendo peraltro più complesse di quanto non ritenga la nuova scuola di Cambridge. Il *deficit* nei conti con l'estero, soprattutto se imprevisto e quindi non programmato, finisce per rendere inevitabili svalutazioni della moneta che alimentano ulteriormente il processo inflazionistico.

Molti, giustamente, chiedono che siano ridotti i tassi di interesse per evitare che la crisi finanziaria delle imprese aggravi la crisi del sistema. Questa richiesta arrischia però di essere velleitaria se non si accompagna alla richiesta di una politica che mentre è in grado di contenere il *deficit* del 1978 può in prospettiva garantire — grazie al piano di rientro — la governabilità della spesa pubblica.

11. — I limitati effetti che sul livello della spesa globale la politica di riqualificazione della spesa può avere nel breve periodo rendono di ancora maggiore attualità il tema della politica salariale. Una vigorosa crescita dei salari sommandosi con una crescita della spesa pubblica che, per quanto sforzi si facciano, sarà sempre sostenuta, renderebbe l'acutizzazione del processo inflazionistico inevitabile anche per la necessità, che non potrebbe a lungo essere disattesa, di ristabilire la competitività delle nostre industrie attraverso svalutazioni della moneta. Svalutazioni che potrebbero in realtà essere di dimensioni superiori a quelle fisiologiche in conseguenza delle speculazioni che, come abbiamo già avuto modo di osservare, un drastico non previsto peggioramento dei nostri conti con l'estero potrebbe scatenare. Una crescita troppo rapida dei salari, oltre ad amplificare l'impatto inflazionistico della spesa pubblica, potrebbe contribuire a rendere inevitabile una sua più rapida espansione sia perchè diventerebbe più difficile contenere la crescita dei salari dei dipendenti pubblici, sia perchè, per far fronte alle situazioni di crisi delle aziende, verrebbe sollecitato un ancora più cospicuo aumento delle spese di trasferimento.

Per quanto riguarda la recente dinamica dei salari dei pubblici dipendenti — che già al primo posto tra le voci di spesa a bilancio sono scesi al terzo posto — dobbiamo osservare con rammarico che è mancata una strategia in grado di conciliare esigenze ed aspettative delle varie categorie con quelle di una efficiente pubblica amministrazione. Alcune categorie hanno potuto sganciarsi ed ottenere trattamenti che ora suscitano richieste di bruschi adattamenti da parte delle altre cui si applicano le retribuzioni normali. La spaccatura che si è determinata all'interno della classe lavoratrice si ritrova, sia pure attenuata e dovuta a ragioni specifiche, anche all'interno dei dipendenti pubblici. Solo una strategia globale che punti a una normalizzazione delle strutture retributive, in un tempo che non può essere brevissimo, ma che deve comunque essere preconfigurato, può consentire al Governo di contenere gli aumenti da concedere agli statali offrendo peraltro agli stessi la prospettiva di una normalizzazione delle loro retribuzioni entro un ragionevole arco di tempo. Una concentrazione in un breve lasso di tempo di tali aumenti, finirebbe in verità per mettere in moto reazioni nel sistema economico che ne vanificherebbero i risultati. Ma proprio per questo è necessaria una politica di contenimento della crescita dei salari nell'industria. Occorre poi considerare con particolare attenzione i pericoli di ulteriori sganciamenti di settori del pubblico impiego che

potrebbero indurre reazioni a catena tali da rendere non più governabile questa voce della spesa pubblica. Per evitare questi pericoli è necessario che la strategia che il Governo dovrà adottare sia formulata chiaramente e annunciata in modo non equivoco e che alla sua realizzazione sia impegnato tutto il Governo.

Segnalo una esigenza che dovrà essere presente nella revisione delle strutture salariali del pubblico impiego: la necessità di garantire per certi settori qualificazioni che consentano anche per il futuro di mobilitare valide energie per uno svolgimento efficiente di funzioni tecniche — come sono ad esempio quelle relative agli accertamenti tributari — da cui dipende il livello delle entrate e quello delle spese. Ed invero gli inadeguati livelli retributivi per alcune qualifiche, mentre renderanno più difficile nel futuro disporre di alcuni elementi qualificati, ha effetti negativi sull'efficienza della Pubblica amministrazione che si riflettono negativamente sulla produttività del sistema economico; la bassa produttività a sua volta non consente aumenti nelle retribuzioni in misura adeguata. È questo uno dei tanti circoli viziosi che occorre affrontare e risolvere se si vuole superare l'attuale crisi strutturale della nostra economia. A tal fine occorre impostare seri programmi di riorganizzazione della Pubblica amministrazione i quali potranno consentire di associare ai prevedibili incrementi di produttività adeguamenti anche cospicui nelle retribuzioni. Se una siffatta politica salariale riuscirà ad inquadrarsi in una politica di risanamento del sistema economico potranno crearsi le premesse per un aumento dei dipendenti pubblici il cui numero non appare in Italia a livelli eccessivi se comparato con quello di altri paesi. I problemi più seri per quanto riguarda il pubblico impiego concernono infatti non tanto il livello quanto la struttura del pubblico impiego. Un esempio. Una migliore valorizzazione degli insegnanti elementari, che ad esempio, è possibile ottenere con una norma che consenta scolaresche anche di trenta, trentacinque allievi (attualmente il passaggio da 25 a 26 allievi obbliga alla creazione di due classi), si inscrive nella politica di riqualificazione della spesa che costituisce a sua volta un momento della politica di risanamento dell'economia.

Orbene una siffatta politica potrà tra l'altro rendere possibile un maggiore sviluppo dei servizi sociali: tra i quali la realizzazione della scuola a tempo pieno assume un particolare rilievo: in prospettiva quindi, contenendo la spesa oggi, si rende possibile un aumento del corpo insegnante.

Nel complesso l'aumento della spesa per il personale che è stato, come si è detto, assai più contenuto di quello verificatosi in altre voci di spesa — è dovuto ad un aumento dell'occupazione nel settore pubblico. Particolarmente cospicuo l'aumento verificatosi nel numero degli insegnanti che è cresciuto nel periodo 1974-76 di 300.000 unità. Le modalità con cui l'espansione dell'occupazione nel settore scuola si è verificata riflettono il comportamento schizofrenico dell'amministrazione centrale. Mentre si mantenevano del tutto inadeguati il numero dei posti messi a concorso (il Tesoro poteva così salvarsi l'anima) si consentiva l'operare di meccanismi più o meno automatici che aumentavano a vista d'occhio il precariato: quando le dimensioni del fenomeno apparivano socialmente inaccettabili si provvedeva a stabilizzare i precari o a immetterli in ruolo: la spesa pubblica allora aumentava per forza maggiore. Un siffatto modo di procedere non consentendo una tempestiva programmazione, ha contribuito ad aumentare il grado di disordine e di inefficienza del sistema scolastico.

Trattando della spesa per il personale non possiamo non accennare alla situazione quanto mai deprecabile che si è creata in conseguenza delle inefficienze della Pubblica amministrazione (che in parte sono dovute alla cattiva distribuzione del personale) per cui molti dipendenti pubblici attendono anni per poter riscuotere gli aumenti di salario cui hanno diritto o la pensione (tempi ancora più lunghi debbono attendere gli aventi diritto a pensioni di reversibilità). Mutamenti radicali appaiono quindi opportuni nel sistema di amministrazione dei dipendenti pubblici. Con strumenti e tecniche moderne è invero possibile garantire una pronta applicazione delle disposizioni con cui si modifi-

cano i livelli retributivi ed una rapida liquidazione delle pensioni. Non interessa qui stabilire se i ritardi in questione siano una manifestazione del potere della tesoreria cui si è fatto cenno o semplicemente la conseguenza delle procedure troppo complicate e della inadeguata o inefficiente organizzazione. In ogni caso non vi è dubbio che si tratta di situazioni inammissibili che, ove non fossero prontamente eliminate dal Governo, dovranno essere affrontate dal Parlamento.

Le considerazioni appena svolte consentono di individuare una peculiare relazione circolare tra efficienza del sistema produttivo (e la sua capacità di crescita) e dilatazione della spesa pubblica.

Le assunzioni nella Pubblica amministrazione — non solo e non tanto nelle amministrazioni centrali quanto negli enti locali — sono spesso effettuate in seguito alle pressioni che — per l'incapacità del sistema produttivo di creare posti di lavoro in misura adeguata — si esercitano sui pubblici amministratori (e sulle forze politiche che li scelgono e li condizionano) e perchè siano essi ad espandere l'occupazione. Ciò ha una duplice conseguenza negativa: da un lato favorisce forme di clientelismo politico che hanno effetti di ritorno negativo sulla stessa Pubblica amministrazione; dall'altro sottrae di fatto l'espansione della occupazione nella Pubblica amministrazione a quella programmazione che è necessaria per garantirne livelli adeguati di efficienza. All'eccesso di occupati che si notano in certi settori fa così riscontro deficienza di addetti in altri servizi. Una amministrazione finanziaria dello Stato più attrezzata (anche di uomini) e meglio organizzata potrebbe ad esempio consentire un più efficiente controllo della denuncia dei contribuenti con grandi vantaggi per il fisco. I livelli retributivi del personale qualificato e della grande dirigenza sono poi scesi ormai in termini reali a livelli tali da incidere sulla produttività del sistema e sulle future prospettive di reclutamento di personale valido.

12. — Come il Reviglio in una pregevole monografia ha dimostrato, l'espansione della spesa pubblica anche per le modalità con cui è avvenuta e per le caratteristiche strutturali assunte ha indubbiamente contribuito a ridurre il tasso di crescita della produttività del sistema e quindi a provocare le pericolose tendenze recessive che le varie riprese drogate riescono solo temporaneamente a bloccare. « Un elevato e rigido disavanzo del settore pubblico, determinato in misura consistente dall'aumento di spese correnti che non accrescono la capacità produttiva del Paese, è, dunque, strutturalmente distorsivo. Nel medio periodo esso determina l'indebolimento delle strutture produttive e una caduta del tasso di sviluppo del sistema economico, con la progressiva emarginazione del nostro Paese dal mondo occidentale più avanzato e moderno. L'indebolimento delle strutture produttive porta necessariamente a cadere in fasi di depressione sempre più lunghe e di ripresa sempre più brevi; lungo un sentiero di stagnazione della base produttiva, accompagnato da inflazione e da disequilibrio nei conti con l'estero ».

Vale anche purtroppo una relazione in un certo senso inversa. Le tendenze al ristagno dovute anche ad altri fattori — che impediscono uno sviluppo dell'agricoltura in sintonia con le nuove esigenze e prospettive, una adeguata riorganizzazione dei servizi commerciali e soprattutto quelle ristrutturazioni dell'industria e le intensificazioni del progresso tecnico necessarie per una migliore valorizzazione delle capacità imprenditoriali e delle risorse produttive — obbligano Governo ed Enti locali ad effettuare spese pubbliche che hanno effetti negativi sulla produttività del sistema, anche per i riflessi sulla efficienza del sistema produttivo. Abbiamo già accennato al carattere di sussidi di disoccupazione che assumono molte pensioni di invalidità e delle ragioni « sociali » che spiegano l'eccessivo sviluppo e soprattutto la cattiva distribuzione dei dipendenti pubblici. Un programma di risanamento dell'economia può quindi facilitare il processo di riqualificazione della finanza pubblica. Tra finanza pubblica e sviluppo economico si stabiliscono quindi relazioni circolari: sono queste relazioni a rendere urgente una seria programmazione in cui potrà e dovrà inserirsi il programma di rientro cui abbiamo accennato e di cui dovremo occuparci più avanti.

13. — Come abbiamo già osservato — in virtù del disegno di legge n. 911 — le competenze per il 1978 sono state ridotte rispetto ai livelli che erano possibili sulla base di proiezioni del passato (tenendo conto delle leggi già approvate). In appendice viene riportato il dettaglio delle annualità, previste da provvedimenti legislativi, non iscritte nel conto capitale del progetto di bilancio per il 1978. I settori più colpiti da questi tagli sono l'edilizia, il commercio e alcuni settori della piccola impresa. Una politica di rilancio della piccola e media impresa, al fine di garantire una maggiore e più razionale valorizzazione di tutte le nostre capacità imprenditive, potrebbe consigliare ad esempio di riattivare la legge n. 374 del 1976 che stabiliva provvidenze a favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole e medie imprese.

In non pochi casi queste decisioni di tagliare le competenze per il 1978 avranno scarsa influenza sui flussi effettivi di spesa del prossimo anno, in quanto le amministrazioni possono accelerare lo smaltimento dei residui. Un siffatto comportamento potrebbe essere stimolato proprio dall'articolo 1 del disegno di legge n. 911, in quanto esso potrebbe ingenerare il timore che altri tagli siano fatti alla massa spendibile.

Le proposte del Governo circa gli stanziamenti attinenti i vari Ministeri sono state discusse ed approvate sia pure con riserve dalle varie amministrazioni di merito. Da alcune si è lamentato l'accumularsi di residui passivi (oltre 1.200 miliardi per la agricoltura la quale, a causa di certi ostacoli amministrativi e procedurali e alle difficoltà di coordinamento delle varie decisioni, non può avvalersi dei fondi del Feoga della Comunità Europea). Si sono lamentate insufficienze negli stanziamenti destinati a garantire un efficace svolgimento di alcune importanti funzioni (particolarmente inadeguati gli stanziamenti per l'ordine pubblico; per quanto riguarda la giustizia è auspicabile che alcune preannunciate riforme possano consentire un'attività giudiziaria più snella ed efficiente). Per le nostre attività anche culturali all'estero in verità più che maggiori stanziamenti appare raccomandabile una migliore valorizzazione dei fondi disponibili Per i beni culturali sono stati proposti cambiamenti nella struttura che non ne alterano il livello.

Dobbiamo purtroppo con la Commissione di merito lamentare la scarsa considerazione del problema portuale per il quale dal 1965 ad oggi sono stati stanziati solo 1.300 miliardi scarsamente impegnati. Si lamenta anche la scarsa attenzione al turismo.

Le Commissioni di merito hanno giustamente discusso le politiche dei vari settori che si riflettono o non si riflettono nella struttura del bilancio. Vogliamo qui sottolineare le gravi inefficienze dell'Azienda dei telefoni di Stato e delle Poste. I ritardi che hanno ormai raggiunto dimensioni incredibili cominciano ad avere anche serie conseguenze per il sistema economico (costituiscono un non irrilevante fattore negativo per le nostre esportazioni). Sullo stato di disorganizzazione di questi settori, sul grave fenomeno dell'assenteismo e della inadeguata valorizzazione della mano d'opera disponibile appare ormai urgente una indagine seria che consenta di pervenire ad indicazioni operative efficaci. Per il settore telefonico occorre considerare l'opportunità di integrare le due branche così da creare le premesse per l'eliminazione di alcune delle attuali inefficienze.

14. — Il fabbisogno finanziario dei comuni è stato stimato in 13.500 miliardi. La cifra sembra essere accettata dall'ANCI a condizione che i 1.500 miliardi che dovranno essere pagati in conseguenza dell'operazione di consolidamento dei debiti passati siano posti a carico dello Stato. Non riteniamo che questa richiesta dei comuni possa essere accettata. Non solo e non tanto per l'impossibilità di caricare tale somma sul bilancio dello Stato, ma anche e soprattutto perchè è venuto il momento di maggiormente responsabilizzare le amministrazioni comunali. Purtroppo la situazione è pesante anche per il buco di 2.000 miliardi circa che si avrebbe per il 1977 (negli ultimi tempi poi i comuni avrebbero accumulato debiti verso i fornitori per 2.000 miliardi). È necessario che siano stabiliti — d'accordo con l'ANCI — criteri che permettano di contenere le spese per il 1978, e di progressivamente eliminare i molti sprechi che ancora si verificano. Ciò allo scopo anche di creare spazio per lo svi-

luppo delle spese per investimenti ed infrastrutture che sono necessarie per favorire la ripresa, in particolare per il rilancio dell'edilizia. Scontando una siffatta evoluzione si può assumere una previsione ragionevole di spesa globale per i comuni di 14.000 miliardi. Ferma restando la previsione — fatta nella Relazione previsionale programmatica — di 2.300 miliardi di risorse proprie e lo stanziamento del bilancio dello Stato di 4.500 miliardi, il finanziamento che dovrà essere assicurato dalla Cassa depositi e prestiti sarà di 7.200 miliardi.

I comuni hanno chiesto di poter caricare sullo Stato l'onere degli interessi per i finanziamenti a copertura dei *deficit*: un onore che si reputa dell'ordine dei 300-400 miliardi. Non si ritiene che una tale domanda debba essere accolta non solo per ragioni economiche ma anche per ragioni politiche. Se così si facesse si verrebbero e deresponsabilizzare ancora di più le amministrazioni degli enti locali.

La legge n. 382 con la quale si è proceduto al trasferimento alle Regioni e ai comuni delle funzioni che loro competono comporta, oltre che mutamenti nelle voci del bilancio, spese addizionali che si stimano nell'ordine di una cinquantina di miliardi. In verità, poichè al maggiore impegno di risorse da parte dei comuni, che diventa necessario, non potrà corrispondere una equivalente riduzione di spese da parte dell'amministrazione centrale, una tale stima potrebbe risultare, come appare dalle valutazioni degli enti locali, notevolmente sottostimata. Noi vogliamo però sperare che abbia luogo una attuazione graduale, rigorosa e consapevole del trasferimento delle funzioni che consenta di procedere alle necessarie ristrutturazioni, anche mediante adeguati spostamenti di dipendenti, così che si possa mantenere per il 1978 la spesa addizionale sui 50 miliardi.

Per le spese sanitarie abbiamo già ricordato il buco di 1.600 miliardi che non potranno non essere posti a carico del 1978. Inoltre le previsioni per la spesa di competenza del 1978 formulate dal Governo ci sembrano ottimistiche. Riteniamo che una stima ragionevole — forse moderatamente ottimistica — possa indicare in 5.500 miliardi tale spesa.

15. — Un momento cruciale della discussione sul bilancio riguarda la valutazione della massa spendibile e quindi delle probabili spese e conseguentemente del *deficit* del bilancio che dovrà essere finanziato e dal cui livello dipenderà la disponibilità di credito per il settore privato. Ci sembra opportuno procedere innanzitutto a valutare quello che potrebbe essere il *deficit* del settore pubblico allargato, se si lasciassero liberi di svilupparsi i processi in atto che comportano aumenti nella spesa pubblica (*deficit* spontaneo). È bene avvertire che una tale stima non può neppure essere considerata come neutrale in quanto, proseguendo nella prassi sin qui adottata, il Tesoro è in grado di contenere alcune spese e di far slittare al 1978 il finanziamento di altre — come le spese sanitarie (in effetti di questa possibilità tiene conto la Relazione previsionale e programmatica) — per cui il *deficit* probabile, anche nell'ipotesi che il Parlamento non prenda specifiche decisioni per tagliare certe spese, sarà inferiore — e potrebbe essere inferiore per una cifra consistente — al *deficit* spontaneo. L'azione del Tesoro però, come abbiamo già avuto occasione di osservare, ha degli effetti sulla struttura della spesa: più precisamente provoca una relativamente maggiore espansione delle spese correnti, ed una crescita, inferiore al previsto, delle spese in conto capitale che invece concorrono a determinare il grado di efficienza economica e di validità sociale del sistema. Poichè questo effetto è tanto maggiore quanto maggiore è la differenza tra il *deficit* spontaneo e quello probabile, quale potrà risultare dalla politica del Tesoro, mi sembra giustificato il metodo con cui intendiamo procedere nella discussione dei possibili andamenti della spesa pubblica e dei conseguenti debiti di bilancio.

Una valutazione realistica del *deficit* spontaneo ha anche un altro scopo: quello di quantificare il mostro che abbiamo tutti contribuito a generare e che ora minaccia la stabilità del nostro sistema. Non ritengo saggia la politica dello struzzo. È bene guardare in faccia alla realtà anche per rendersi conto dell'urgenza e della dimensione che certe decisioni di contenimento e di riqualificazione della spesa debbono assumere.

Della massa spendibile nel 1977 non saranno impegnati — si stima — 25.644 miliardi (81.944 - 56.300). Tenendo conto delle possibili economie e della riduzione dei residui che sarà possibile attuare con un'applicazione ragionevole della legge n. 407 del 1977 si può ritenere che i residui che andranno a costituire la massa spendibile del 1978 saranno di circa 23.500 miliardi. A questa cifra, per determinare la massa spendibile, occorre aggiungere:

2.400 miliardi necessari per portare la disponibiltà del fondo ospedaliero allo stesso livello considerato per l'anno scorso (livello notevolmente inferiore alle esigenze);

9.803,3 miliardi per mutui (5.412 competenza dell'anno e 4.391,3 per quote arretrate);

2.500 miliardi (500 in più della stima del Governo) per portare la disponibilità del fondo ospedaliero al fabbisogno previsto per il 1978;

57.600 miliardi che rapresentano le previsioni di competenza iscritte nel bilancio del 1978.

La massa spendibile risulta pertanto di 95.800 miliardi, cioè 7.800 miliardi in più di quanto stimato dal Governo (88.000). La massa spendibile può essere così ripartita tra spese correnti e spese in conto capitale:

spese correnti

residui	12.300	
compet.	45.688	
mutui	3.200	
sanità	4.900	
		in tutto 66.088

spese in conto capitale

residui	11.200	
compet.	11.912	
mutui	6.600	
		in tutto 29.712

Applicando le stesse percentuali di utilizzo della massa spendibile che si sono registrate lo scorso anno — il che, essendo state ridotte le competenze, porterebbe a sottostimare sia pure lievemente i pagamenti — si ha:

stima dei pagamenti correnti	L. 51.150
stima dei pagam. conto cap.	» 13.480
in totale . . .	L. 64.630

(contro i 59.300 miliardi previsti dal Governo).

Assumendo una spesa di 64.000 miliardi e supponendo che le entrate siano realizzate nella misura programmata (il che potrebbe rivelarsi una stima ottimistica stante gli andamenti in atto e le ragioni che li determinano e che abbiamo già commentato) si ha un fabbisogno della gestione di cassa del bilancio di:

spese 64.000 miliardi
entrate 49.000 »
fabbisogno 15.000 miliardi (contro 10.300 valutati dal Tesoro).

Il *deficit* del Tesoro si può stimare in 12.700 miliardi di lire, che risultano dalla somma algebrica di:

—8.000 per il finanziamento del *deficit* della Cassa depositi e prestiti (di questa somma si stima che 7.200 siano destinati a finanziare i *deficit* dei comuni, 500 in più di quanto previsto dal Governo);

—500 per il finanziamento dei *deficit* delle aziende autonome;

—4.700 per il finanziamento del *deficit* dell'INPS;

+400 fondi che affluiscono dalle Regioni;

+100 per altre partite.

Occorre inoltre tener conto dei 1.600 miliardi di spese sanitarie arretrate.

Con la presentazione della legge n. 911 e con altri provvedimenti che il Governo si proponeva di adottare per ridare una certa capacità impositiva ai comuni si prevedeva di poter tagliare di 2.500 miliardi il *deficit* dell'INPS che il Tesoro deve finanziare, di ridurre il finanziamento ai comuni ad opera

della Cassa depositi e prestiti di 2.000 miliardi e di tagliare il fabbisogno del Tesoro di altri 500 miliardi, sopratutto grazie a un più contenuto *deficit* dell'ENEL reso possibile dall'aumento delle tariffe.

In tale modo il *deficit* di tesoreria che era stato stimato in 12.000 miliardi sarebbe sceso a 7.000 miliardi. Noi però — è bene ricordarlo — stiamo ora valutando il *deficit* spontaneo del settore pubblico allargato a determinare il quale concorre quindi il *deficit* di tesoreria come da noi stimato in lire 12.700 miliardi, più i 1.600 miliardi necessari per coprire i buchi della gestione ospedaliera. Il *deficit* del Tesoro peraltro potrebbe risultare troppo ottimisticamente valutato se non si riuscirà a contenere i *deficit* dell'INPS e dei comuni entro i limiti programmati. Prendendolo per buono ed assumendo, come si fa nella Relazione, un apporto agli istituti speciali di credito di 400 miliardi, si arriva ad un fabbisogno complessivo del settore Tesoro di 28.900 miliardi (15.000+12.700+1.600-400) = 28.900 miliardi.

Per avere il fabbisogno del settore pubblico allargato occorre aggiungere a questa cifra l'ammontare necessario per far fronte alle esigenze dell'ENEL, degli enti mutualistici e degli enti territoriali per le spese di investimento, che la relazione stima in 2.100 miliardi: una stima che riteniamo in verità inadeguata se si considerano i compiti che sarebbe auspicabile venissero svolti da questi Enti — attraverso un maggiore sviluppo delle infrastrutture ed una maggiore disponibilità di energia — per creare condizioni più favorevoli ad una stabile ripresa della nostra economia, ma che pensiamo si possa accettare per il 1978 in vista del vincolo macroeconomico (ciò però conferma ulteriormente l'esigenza di avviare un programma, necessariamente pluriennale, di riqualificazione della spesa pubblica). Il *deficit* del settore pubblico allargato risulta pertanto di 31.000 miliardi.

16. — Nella determinazione del *deficit* spontaneo non abbiamo però tenuto conto di alcune spese che dovranno esser sostenute, anche se non sono stati adottati provvedimenti legislativi che le autorizzano e che ne permettano l'esatta quantificazione. Alcune di queste spese sono necessarie per dare attuazione alle linee programmatiche che sono state prospettate nella stessa relazione del Governo.

Devo dire subito che da un punto di vista formale sarebbe giusto fermarci a questo punto perchè delle leggi non ancora discusse non si dovrebbe tener conto.

Però, siccome noi vogliamo, basandoci sull'andamento del *deficit* spontaneo, farci un'idea di quello che potrebbe essere il *deficit* finanziario della Pubblica amministrazione, mi sembrava doveroso tenere conto di queste previsioni che, se per alcuni sono fondate e per altri invece soltanto auspicabili, tuttavia sono necessarie per dare concretezza agli stessi indirizzi di azione programmatica contenuti nella relazione.

Edilizia. Giustamente il Governo indica tra le azioni programmatiche che maggiormente possono contribuire alla stabile ripresa dell'economia e alla soluzione dei nostri gravi problemi sociali il rilancio dell'edilizia. Somme già rilevanti sono state stanziate e trasferite alle Regioni per l'edilizia (con la legge varata dal governo Moro e con quella Bucalossi). Purtroppo queste somme risultano scarsamente impegnate. Ed invero non è solo e non è tanto la deficienza di finanziamenti che blocca l'edilizia. Sono le norme urbanistiche che richiederanno qualche revisione (la necessità di pagare subito gli oneri per le infrastrutture specifiche e generiche rende impossibile a molti piccoli risparmiatori di costruirsi la casa) e la prassi adottata da Regioni e comuni. A questi ostacoli si aggiungono quelli « istituzionali »: il blocco dei fitti non incoraggia certo il risparmio ad investirsi nell'edilizia che infatti è impegnata nella produzione di case di lusso o di seconde case. L'approvazione di una ragionevole legge sull'equo canone appare quindi condizione necessaria per l'afflusso di risparmio in quantità adeguata alla casa. Una normalizzazione anche graduale degli affitti appare necessaria, anche per poter realizzare entrate fiscali che diventeranno invero necessarie per normalizzare la finanza comunale. Con l'attuale sistema di blocco degli affitti il patrimonio

immobiliare tassabile si stima intorno ai 50 mila miliardi invece dei 150.000 cui esso potrebbe essere portato.

Il Parlamento ha approvato uno stralcio del piano case che dovrebbe avviare programmi di edilizia pubblica per un importo consistente. È però urgente, sia per evitare di aggravare gli squilibri attuali, sia per ottenere più rapidi e cospicui effetti, predisporre iniziative per il rilancio dell'edilizia convenzionata e sovvenzionata. In proposito non si può non condividere la proposta contenuta nella relazione della introduzione da un lato di strumenti finanziari indicizzati (tipo risparmio casa), dall'altro di contributi statali in conto interesse temporanei e decrescenti. Poichè si tratta di interventi urgenti proprio per la necessità di contenere gli effetti della crisi sull'occupazione, si deve prevedere un aumento del fondo previsto dal bilancio in 40 miliardi: la somma addizionale potendosi stimare in 30 miliardi: un impegno siffatto del Governo potrebbe mettere in moto investimenti per 700 miliardi.

Partecipazioni statali. È ormai certo che le somme che si richiedono per l'operazione EGAM saranno sensibilmente superiori a quelle previste. Una stima prudenziale porta a determinare il maggiore onere in 200 miliardi per il 1978. Gli stanziamenti previsti con la legge sulla ristrutturazione industriale sono insufficienti a garantire la stessa sopravvivenza dell'impresa a partecipazione statale. Basti pensare che per il solo settore siderurgico occorreranno 1.000 miliardi e che se si dovesse portare il grado di capitalizzazione delle imprese a partecipazione statale al livello delle imprese private (al 31 dicembre 1977) occorrerebbero 4.000 miliardi, di cui la metà dovrebbe collocarsi nel 1978. Per la legge per la ristrutturazione industriale si prevede di disporre, previo ricorso al mercato, di 1.827 miliardi di cui è da presumere che circa la metà sia da destinare alle partecipazioni statali. Poichè stime quanto mai prudenziali fanno ritenere che i fondi in dotazione dovrebbero essere aumentati di almeno 1.800-1.900 miliardi resta un buco di circa 1.000 miliardi. Si deve poi tenere presente anche della somma necessaria per il contributo alla ricapitalizzazione della Montedison che deve essere dato dalle imprese a partecipazione statale e che si può quantificare in non meno di 100 miliardi. In totale quindi per le partecipazioni statali si deve preventivare un incremento del finanziamento pubblico di 1.300 miliardi che, date le disponibilità depurate per tutto il periodo di applicazione della legge sulla ristrutturazione, non può realizzarsi senza una nuova legge. Noi riteniamo assolutamente necessario che in proposito si facciano dei conti realistici per evitare che nell'illusione di potere evitare certe spese si sia poi obbligati a decidere con l'acqua alla gola stanziamenti alla stregua di quanto è stato fatto per l'EGAM: in tal modo, mentre noi si evita l'espansione della spesa pubblica, si rinuncia a programmarla ed a collegarla ad iniziative per garantire il risanamento delle partecipazioni statali e quindi la riduzione della spesa per i prossimi anni. È certo possibile che una parte degli investimenti nei fondi di dotazione sia realizzata senza aumentare la spesa pubblica semplicemente riducendo i fondi destinati alla ristrutturazione delle imprese private il che non è invero auspicabile. Noi però, ricordiamolo, stiamo ora valutando tutte le spese che si realizzerebbero nel 1978 se non venisse posta in atto una politica di contenimento e non venissero attuati, come in realtà è necessario sia fatto, tagli adeguati.

Provvedimenti a favore dell'agricoltura. Giustamente la Relazione indica, tra le azioni programmatiche prioritarie, quelle per il rilancio dell'agricoltura e il piano agricolo-alimentare. La Camera ha a tal fine approvato un complesso di interventi che comportano spese addizionali per 155 miliardi (la legge del cosiddetto quadrifoglio).

Ristrutturazione finanziaria. Particolarmente urgenti sono i provvedimenti per la ristrutturazione finanziaria che nella versione suggerita dalla Banca d'Italia e, sembra, accettata dalla Confindustria, non dovrebbe comportare aumenti di spesa o diminuzioni di entrata ma, semmai, soltanto mancati aumenti di entrata. Se si vuole evitare di accentuare le discriminazioni in atto a danno

delle piccole imprese occorre accompagnare un tale provvedimento con altre iniziative per consentire, in certe situazioni, il consolidamento di *deficit* di piccole imprese a mezzo di contributi dello Stato al pagamento dell'interesse, per rilanciare gli investimenti e per aumentare le disponibilità di credito agli artigiani i cui piani di sviluppo, che potrebbero notevolmente contribuire ad accrescere l'occupazione produttiva, sono spesso impediti dalla deficienza di mezzi finanziari. Il costo di queste operazioni in termini di minori entrate e di maggiori spese si può stimare dell'ordine di un centinaio di miliardi.

Attuazione della legge n. 382. Per le ragioni che abbiamo già illustrato si può stimare o meglio programmare una maggiore spesa di lire 50 miliardi.

Per le iniziative sopra accennate che il Governo non ha considerato nel valutare il *deficit* del settore pubblico allargato — non senza giustificazione formale in quanto si tratta di spese non ancora prospettate da impegni legislativi — il *deficit* del settore pubblico allargato dovrebbe aumentare di 1.635 miliardi portandosi a 32.635 miliardi.

Restano altri temi di possibili spese:

fiscalizzazione degli oneri sociali. La fiscalizzazione degli oneri sociali è prima ancora che auspicabile inevitabile. Nella ipotesi di una moderata crescita della nostra economia il costo per lo Stato dell'operazione si può stimare sui 1.600 miliardi. Perchè la fiscalizzazione degli oneri sociali possa raggiungere gli obiettivi che si propone senza intensificare i processi inflazionistici è necessario che essa sia finanziata con addizionali delle imposte dirette (stabilite sugli incrementi di reddito). Se si accetterà — come noi auspichiamo — una tale impostazione, la fiscalizzazione degli oneri sociali non comporterà un aumento di spesa: essa però renderà più difficile ricorrere all'imposizione fiscale per ridurre il *deficit* rispetto al livello inammissibile che rappresenta il *deficit* spontaneo;

piano delle ferrovie. Il problema non può essere accantonato. Sarà opportuno studiare la possibilità di ricorrere a finanziamenti esteri così che esso possa essere tempestivamente avviato ed avere già parziale inizio nel 1978;

pagamento interessi sui debiti comuni. Abbiamo già espresso il nostro avviso sulla inopportunità che tale voce di spesa sia messa a carico del bilancio dello Stato;

fondo trasporti. Questo tema deve essere ancora definito. Vogliamo augurarci che il contenimento di altre spese da parte degli enti locali possa consentire una soluzione di questo problema tale da non comportare ulteriori aggravi per il bilancio dello Stato.

Per gli interventi specifici non considerati nella formulazione del bilancio il *deficit* spontaneo del settore pubblico allargato raggiungerà la cifra veramente impressionante di 32.635 miliardi. Se si dovesse considerare anche il finanziamento della fiscalizzazione il *deficit* ammonterebbe a circa 34.235 miliardi. Se il fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato dovesse raggiungere anche il solo livello di 32.635 miliardi, il volume del credito — stimandosi in 16.600 miliardi il fabbisogno del settore privato per consentire una crescita del 2-3 per cento — supererebbe i 49.200 miliardi, 15.200 miliardi in più del limite posto dalla relazione di bilancio. Si tratta di un livello che se venisse raggiunto determinerebbe un pericoloso processo inflazionistico. In verità il limite all'espansione del credito deve essere stabilito non tenendo conto soltanto del vincolo macroeconomico inteso ad evitare pericolose riacutizzazioni dell'inflazione (vincolo che peraltro è difficile anche concettualmente definire in quanto il livello di credito sopportabile dipende da numerosi fattori che attengono anche alle reazioni delle famiglie e delle imprese che possono influire fra l'altro sulla velocità di circolazione della moneta), ma anche dalle esigenze del settore produttivo. Lo scorso anno mentre il limite all'espansione del credito è stato rispettato (30.000 miliardi), quello relativo al *deficit* del settore pubblico allargato è stato superato (invece dei previsti 16.500 miliardi esso è stato di 19.000 miliardi). La conseguenza è stata una riduzione del cre-

dito affluito al settore produttivo: una riduzione che non ha avuto effetti traumatici per molte ragioni (dal destoccaggio ai ritardi dei pagamenti che hanno consentito di sostituire il credito mercantile al credito bancario).

In verità se si tiene conto del buco nelle entrate e della opportunità di coprire certe spese del 1977 non ancora finanziate, il *deficit* che risulterà alla fine di quest'anno sarà assai probabilmente vicino ai 21.000 miliardi: diventa allora auspicabile una maggiore espansione del credito per non aggravare gli effetti sul sistema produttivo.

Le ragioni che hanno consentito per il 1977 di contenere l'espansione del credito non potranno più operare, almeno in parte, per il 1978. Occorre quindi che il quantitativo di credito per il settore privato, valutato in relazione ad ipotesi realistiche, sia prestabilito e protetto dalle « incursioni » della spesa pubblica. Appare anzi necessario stabilire la quota delle disponibilità di credito che deve essere riservata alle piccole imprese e alle imprese artigianali — di cui occorre realizzare tutte le potenzialità di sviluppo se si vuole risolvere, o quanto meno non aggravare, il drammatico problema dell'occupazione. Ciò al fine di evitare che il limitato credito disponibile sia assorbito dalle grandi imprese in difficoltà finanziarie: se ciò dovesse verificarsi la crisi di produttività potrebbe rilevarsi irreversibile.

La valutazione realistica del *deficit* che si può e si deve prevedere per il 1977 rende del tutto illusoria la prospettiva di un *deficit* per il 1978 di 19.000 miliardi quale è quello programmato dal Governo.

Dobbiamo ricordare che il *deficit* probabile quale si avrebbe se il Governo non procede ad effettuare, d'accordo col Parlamento, specifici tagli alle spese e a decidere aumenti di imposta sarà inferiore al *deficit* spontaneo: il *deficit* probabile si può stimare sui 29.000-30.000 miliardi. Abbiamo già detto che non riteniamo nè possibile nè opportuno fissare il *deficit* programmato al livello dei 19.000 miliardi: un livello che sarebbe addirittura inferiore al *deficit* effettivo del 1977. Un livello ragionevole del *deficit* programmato potrebbe essere di 23.000 miliardi. Ciò significherebbe, nell'ipotesi che si lasciasse operare il Tesoro in modo da portare il *deficit* probabile sui 20.000 miliardi, un buco che deve essere tappato con riduzioni di spese od aumenti di entrate di circa 7.000 miliardi (nell'ipotesi — è bene non dimenticarlo — che le entrate raggiungano i livelli programmati, il che sarà possibile solo se si insisterà con successo nella lotta contro l'evasione). Per le ragioni ampiamente chiarite non è però consigliabile lasciare che il Tesoro tagli tutte le spese che esso può tagliare, lasciare cioè che il *deficit* probabile scenda ai 30.000 miliardi. È infatti opportuno che alcune spese per il rilancio degli investimenti e per la ristrutturazione finanziaria non siano sacrificate (che si cerchi anzi di creare le condizioni perchè esse possano essere efficacemente e tempestivamente effettuate). Se si accetta una simile linea il *deficit* programmato non può essere inferiore ai 24.000 miliardi. Conseguire un tale obiettivo non è impresa facile. Ridurre spese (o aumentare entrate) per un ammontare complessivo di almeno 6 o 7 mila miliardi richiede scelte pratiche quanto mai impegnative.

L'impegno che il Governo e il Parlamento dovranno assumere nei vari interventi che dovranno essere programmati in occasione della discussione del bilancio e successivamente, non si può fermare alla individuazione di tagli nella spesa del 1978 e di alimento delle entrate, che per le ragioni già chiarite dovranno essere mantenute entro limiti molto contenuti. Non si può curare l'ammalato con continui interventi chirurgici in verità limitati, per la nostra economia ammalata, ad aumenti nelle entrate fiscali: occorre finalmente procedere ad una terapia causale che richiede del tempo. Risulta pertanto così confermata l'esigenza di un programma finanziario pluriennale che si inquadri in un valido programma economico. Solo con un piano siffatto è possibile, da un lato, procedere alla graduale riqualificazione della spesa e, dall'altro, prospettare in modo credibile obiettivi di politica industriale e di sviluppo dei servizi sociali il cui conseguimento è necessario per poter realizzare una valida politica dell'occupazione.

È questo come si è detto il momento centrale della politica economica, la quale, solo così impostata, potrà consentire di ottenere quel vasto consenso delle forze sociali senza il quale non si può uscire dalla crisi.

Non abbiamo, in quanto precede, considerato il problema del trattamento dei dipendenti pubblici. Ricordiamo che il bilancio prevede una spesa addizionale di 300 miliardi: una somma che appare in verità insufficiente se si considera l'attuale situazione retributiva di molte categorie del pubblico impiego. Si esprime tuttavia l'auspicio che una responsabile politica salariale da parte delle confederazioni e un piano organico del Governo per la ristrutturazione della Pubblica amministrazione possa consentire una progressiva eliminazione degli attuali squilibri nelle retribuzioni dei pubblici dipendenti senza che si debba aggravare il *deficit* già paurosamente elevato del 1978.

Chi ritenesse di dover stanziare una somma più consistente — e le ragioni sociali non farebbero difetto — deve però indicare come compensare l'aumentata spesa con altre riduzioni.

17. — La gravità della crisi a determinare la quale ha contribuito l'espansione patologica della spesa pubblica e i problemi che essa pone alla politica finanziaria dello Stato non consentono al Parlamento di svolgere quest'anno la mera funzione — essenzialmente notarile — di approvazione del bilancio, dopo aver accertato che esso riflette le decisioni che lo stesso Parlamento ha già preso. Nè si può ritenere che le ambiguità che ancora presentano le prospettive di politica finanziaria e fiscale dello Stato per il 1978 giustifichino un voto negativo che aprirebbe una crisi politica destinata solo ad aggravare la situazione economica. Le responsabilità per la situazione che il bilancio riflette sono in verità molto diffuse. Ciò che ora si richiede è una consapevole convergenza dei partiti democratici nella ricerca di una strategia di risanamento della finanza pubblica, come momento della politica di risanamento e di rilancio — non solo congiunturale — della nostra economia. Una convergenza che, non potendo limitarsi all'affermazione di criteri e di indirizzi generali, ma dovendo portare all'individuazione di specifiche proposte operative, non potrà non comportare una verifica ed una conferma della potenzialità dell'accordo a sei e quindi una messa a punto del quadro politico, che consenta di meglio qualificare e rafforzare l'azione del governo. Le considerazioni che abbiamo sviluppato in questa relazione convergono su una indicazione che non può essere più disattesa: la necessità di un piano pluriennale di riqualificazione della spesa pubblica che si inquadri in un programma economico: perchè l'uno e l'altro non si risolvino in affermazioni velleitarie, più o meno irresponsabili, occorre che l'azione del Governo abbia un orizzonte temporale sufficientemente lungo da rendere possibile l'adozione di una siffatta strategia di risanamento e di rilancio dell'economia. Il processo di dequalificazione della spesa e di scollamento del sistema amministrativo è già in fase troppo avanzata per consentire ulteriori rinvii nella elaborazione del programma di rientro. Di questo programma è opportuno indicare alcuni momenti qualificanti:

a) una riconsiderazione della struttura della Pubblica amministrazione: urge la creazione di istituti e di procedure che consentano una adeguata mobilità nel pubblico impiego: in compenso ai dipendenti pubblici deve essere offerto, come si è detto, una normalizzazione delle loro retribuzioni in un tempo ragionevole. L'attuazione del decentramento di varie funzioni dello Stato ai comuni e alle Regioni impone una riconsiderazione di tutta la struttura degli enti locali. In particolare si dovrà affrontare il problema delle province le cui funzioni potrebbero passare alle Regioni e ai comprensori: in tal modo si potrebbero anche facilitare e razionalizzare istituti e procedure per l'urbanistica. Il programma di ristrutturazione può consentire di eliminare molti sprechi, favorire lo svolgimento in comune di attività che interessano più comuni (o Regioni) e che è opportuno sia per ragioni tecniche che per ragioni economiche

che siano svolte a dimensioni adeguate che vanno al di là delle possibilità del singolo comune (o della singola Regione);

b) una riconsiderazione del problema sanitario con l'elaborazione di una strategia per la trasformazione dell'attuale sistema attraverso aggiustamenti graduali che consentano la più razionale valorizzazione delle strutture esistenti in vista della necessariamente progressiva realizzazione delle riforme: il nuovo sistema al quale si può così puntare deve essere strutturato in modo da assicurare servizi qualitativamente e quantitativamente adeguati ai costi più bassi possibili;

c) un programma di razionalizzazione del sistema dei trasporti;

d) modifiche nelle procedure degli appalti e delle concessioni al fine soprattutto di poter garantire un efficiente rilancio dell'edilizia;

e) le già accennate riorganizzazioni delle amministrazioni dei pubblici dipendenti, con l'accentramento di certe operazioni contabili relative alle valutazioni degli incrementi salariali e dell'ammontare delle liquidazioni e delle pensioni;

f) una strategia salariale per i dipendenti del settore pubblico da concordare con i sindacati: essa dovrà portare a norme destinate a ridurre entro certi limiti la variabilità di retribuzioni per funzioni simili: una tale strategia presuppone la definizione di ruoli funzionali nelle Pubbliche amministrazioni da stabilirsi in modo omogeneo per tutte le amministrazioni;

g) l'unificazione in fondi omogenei delle varie spese di trasferimento e dei vari contributi ai diversi enti: di tali fondi dovrà essere chiarita la struttura che dovrà essere aggiustata progressivamente così da rispondere a criteri di giustizia e di efficienza (con il rispetto quindi delle priorità sociali stabilite dal Parlamento).

In sintonia con questa politica di risanamento della finanza pubblica occorre prendere provvedimenti che consentano di ridurre la spesa prevedibile di circa 5.000 miliardi. Non riteniamo invero opportuno procedere ad aumenti nella imposizione fiscale che potrebbero rendere più ardua la lotta contro l'evasione dal cui successo dipende in larga misura il consenso dei lavoratori alla politica di austerità, con una eccezione: il finanziamento della fiscalizzazione degli oneri sociali deve avvenire a mezzo di una addizionale di imposta stabilita sugli incrementi di reddito; ciò al fine di evitare che la fiscalizzazione concorra ad accentuare le tensioni inflazionistiche, mancando così, almeno in parte, il bersaglio. La fiscalizzazione degli oneri sociali rappresenta una misura congiunturale che può inquadrarsi in una diversa soluzione del problema del finanziamento della previdenza e dell'assistenza: essa però non deve farci dimenticare il problema reale che consiste nel ridurre il costo e dell'una e dell'altra, eliminando soprattutto i troppi sprechi e le troppe inefficienze. Vi sono due alternative alla fiscalizzazione: una più intensa inflazione e conseguente svalutazione della lira oppure un maggiore controllo della dinamica salariale, con il consenso dei sindacati. La seconda alternativa appare naturalmente preferibile in vista della soluzione del problema reale cui si è sopra accennato: essa infatti renderebbe possibile destinare una quota maggiore della spesa pubblica agli investimenti: è però purtroppo assai improbabile che essa possa essere attuata. La prima alternativa invece aggraverebbe ancor più la spaccatura tra il sistema protetto e quello non protetto e renderebbe il processo economico ancora più ingovernabile. L'impegno delle forze politiche deve quindi riguardare essenzialmente le riduzioni da apportare alla spesa. Eventuali aumenti di imposte dirette od indirette (benzina) potrebbero essere prese in considerazione soltanto se, anche per la difficoltà di controllare la dinamica salariale, il processo inflazionistico dovesse essere assai più consistente del previsto.

Le decisioni che si possono prendere con effetti abbastanza rapidi sono:

a) la revisione delle tariffe. Particolarmente urgente la revisione delle tariffe dell'Enel. Nell'attuale situazione italiana è semplicemente folle continuare ad assicurare

l'energia elettrica ad un prezzo politico, notevolmente inferiore al costo, al 95 per cento delle famiglie e per consumi non essenziali. Una revisione delle tariffe dovrebbe consentire di ridurre il *deficit* dell'Enel di almeno 600 miliardi e quindi di altrettanto ridurre il fabbisogno del settore pubblico allargato. Altre revisioni si impongono delle tariffe dei servizi pubblici in particolare dei trasporti. Mentre un lavoratore a Londra paga mediamente per l'abbonamento mensile ai trasporti pubblici 50.000 lire, un nostro lavoratore di una grande città spende per la stessa ragione circa 5.000 lire al mese. Un aumento di una certa consistenza dovrebbe quindi essere possibile, sia pure realizzato con una certa gradualità. Si potrebbe lasciare ai comuni l'opzione tra una adeguata revisione delle tariffe e l'applicazione di una addizionale su certe imposte, ad esempio sulle tariffe per l'energia elettrica. Se alla revisione delle tariffe dei trasporti pubblici si aggiungono revisioni di altri contributi pagati alle amministrazioni comunali (per la raccolta rifiuti, eccetera) si può stimare di poter ridurre il fabbisogno del settore pubblico di almeno 1.300 miliardi di lire. Altri 300-400 miliardi possono essere ottenuti con una revisione delle tariffe delle ferrovie: una tale operazione può contribuire a ridurre il *deficit* del settore pubblico allargato alla condizione che non si abbiano aumenti troppo consistenti nei salari dei ferrovieri, i quali peraltro dovranno essere, sia pure progressivamente, adeguati ai ben più elevati salari dei ferrotranvieri, la dinamica di questi ultimi dovendo essere opportunamente contenuta;

b) la revisione del sistema pensionistico. Come si è detto si tratta di una operazione che deve essere concepita in modo organico e con un adeguato orizzonte. Non è difficile stabilire il criterio cui questa riforma deve ispirarsi: lo Stato deve contribuire per una sola pensione per lavoratore, commisurata alle sue esigenze normali che dipendono anche dai livelli dei suoi stipendi nell'ultima fase della vita lavorativa Dovrebbe poi essere concessa al lavoratore la possibilità, pagando il premio puro, di avere una addizionale di pensione (per il caso che aspiri ad una vita più dispendiosa, entro certi limiti ragionevoli per il periodo di ritiro dalla vita attiva). Ogni altra pensione dovrebbe poter essere ottenuta solo con contratti stipulati nel libero mercato. In attesa che la revisione graduale del sistema pensionistico possa rendere applicabili questi criteri, si potranno prendere diverse iniziative per consentire che una sola pensione possa essere indicizzata, quando l'altra pensione non è necessaria per garantire livelli ritenuti minimali: una tale norma può offrire l'occasione per un censimento delle pensioni, per avviare un processo di regolamentazione del cumulo, cominciando dalle pensioni di invalidità percepite da coloro che come invalidi hanno ottenuto un posto nella Pubblica amministrazione, per adeguare i contributi di alcune categorie di lavoratori. Con tali iniziative si potrà ridurre il *deficit* del settore previdenziale di 1.300 miliardi di lire, con la prospettiva di rendere questo settore di spesa controllabile;

c) i tagli sono possibili e necessari nelle spese sanitarie innanzitutto per mantenerle nel tetto che dovrà essere rigorosamente fissato e quindi ridurne l'entità sotto il tetto di almeno 1.000 miliardi. Ciò è possibile con l'introduzione di un *ticket* per i medicinali e per le visite (da quest'ultimo essendo esonerate le categorie veramente non abbienti) e con un insieme di norme per eliminare alcuni sprechi degli ospedali e per ridurre le giornate di degenza. Occorre in proposito stabilire norme di comportamento (per quanto riguarda ad esempio gli esami preparatori per gli interventi ed in genere tutte le attività che possono essere svolte in ambulatorio) e criteri di massima per le degenze nei diversi casi di malattia: perchè tutto ciò possa portare a risultati apprezzabili, occorre una maggiore responsabilizzazione dei sanitari (non dimenticando che la responsabilità comporta sempre un certo potere che può e che deve essere esercitato in modo da valorizzare tutte le competenze ed esperienze). Un maggiore coordinamento appare necessario anche tra le attività dei vari sanitari e dei vari reparti.

Valutando il *deficit* probabile in 29.000 miliardi (la spesa per la fiscalizzazione essendo coperta dai maggiori introiti nelle entrate fiscali) con i tagli che abbiamo sopra prospettato (e che dovrebbero consentire una riduzione del fabbisogno del settore pubblico allargato di almeno 4 500 miliardi di lire) ci si dovrebbe avvicinare al *deficit* programmato di 24.000 miliardi.

18. — Solo sulla base delle decisioni per ridurre la spesa e per riqualificarla sarà possibile prospettare i possibili sviluppi della nostra economia che dipendono — è bene ricordarlo — in larga misura dagli andamenti dell'economia mondiale. Le previsioni che su questi andamenti si possono formulare e le prospettive di sviluppo spontaneo degli investimenti, nell'ipotesi che la politica economica sia essenzialmente, se non esclusivamente, diretta al contenimento dell'inflazione e quindi della domanda interna, non consentono di accettare come ragionevoli le proiezioni offerte dalla Relazione previsionale e programmatica. Ed invero non sembra possibile ottenere una crescita di circa il 3 per cento (un tasso minimo se si vogliono evitare pericolose riacutizzazioni delle tensioni sociali) con un *deficit* del settore pubblico allargato attestato sui 19.000 miliardi. Delle ragioni per cui il *deficit* finirà per raggiungere e dovrà raggiungere i 24.000 miliardi abbiamo gia parlato. Abbiamo già anche spiegato i motivi per cui il vero problema riguarda la struttura della spesa pubblica: dalla soluzione di questo problema dipendono anche gli effetti macroeconomici del nuovo *deficit* programmato. Se esso porterà ad un maggiore sviluppo degli investimenti e ad un rilancio dell'edilizia gli effetti sui prezzi potranno essere relativamente contenuti: soprattutto sarà possibile prevedere un progressivo rientro delle tensioni inflazionistiche. In ogni caso è prevedibile un tasso di aumento dei prezzi superiore a quello prospettato nella Relazione previsionale e programmatica. Ciò anche in considerazione del fatto che l'aumento del *deficit* allargato, se non si vuole deprimere l'attività produttiva in misura da rendere irraggiungibili gli obiettivi minimali di sviluppo, comporta uno spostamento verso l'alto del *plafond* del credito al di sopra di quello previsto dalla Relazione programmatica in 34.000 miliardi: esso cioè potrà stabilirsi sui 40.000 miliardi. Ciò significa rispetto all'anno precedente un aumento di poco più del 15 per cento. Se con un programma realistico il Governo è in grado di tenere sotto controllo il processo e di migliorare le prospettive dell'economia nel medio periodo è possibile ridurre i tassi di interessi: una operazione questa necessaria alla ripresa degli investimenti. Non potrà essere invece mantenuto l'obiettivo di un avanzo della bilancia dei pagamenti di 2.000 miliardi di lire. Per la bilancia dei pagamenti la politica sopra adombrata comporterà un disavanzo che potrà raggiungere o forse anche superare i 1.000 miliardi. Si pone quindi il problema di ottenere adeguati finanziamenti all'estero. In verità la capacità di pagare i vecchi (e i nuovi) debiti dipende dalla realizzazione del programma di risanamento della nostra economia che potrebbe proprio essere compromesso dalla politica prospettata dalla Relazione in quanto essa porterebbe ben presto di fronte all'alternativa: *a*) rinunciare agli obiettivi prospettati perchè impossibili a conseguirsi e lasciare così che il processo diventi ingovernabile, oppure: *b*) insistere nel programma configurato di contenimento della domanda, e della spesa pubblica in particolare, e provocare con la recessione tensioni sociali tali da obbligare a ribaltare più o meno bruscamente gli indirizzi di politica economica con la conseguenza, anche in tal caso, di rendere il processo ingovernabile.

Val meglio quindi affrontare i problemi nei loro termini reali senza autoinganni. Le stesse autorità monetarie internazionali non potranno non apprezzare un tale comportamento responsabile che prospetti impegnati indirizzi di politica economica per un orizzonte adeguato. Le sollecitazioni del FMI sono in verità giustificate dalla constatazione che molto si è promesso in tema di austerità e poco si è mantenuto. Per questo la necessaria rinegoziazione con il FMI non potrà neppure essere avviata con qualche probabilità di successo se non si adotteranno

le misure di cui abbiamo offerto alla discussione un abbozzo. L'inquadramento della nostra politica finanziaria per il 1978 in un programma di risanamento dell'economia dovrebbe rendere non impossibile convincere il Fondo monetario della necesità di una strategia che, per puntare su risultati non effimeri, deve realizzarsi gradualmente per cui si pone l'esigenza di ulteriori indebitamenti verso l'estero. I quali peraltro dovrebbero essere cercati sollecitando finanziamenti per iniziative specifiche che puntino per i loro effetti diretti o indiretti ad un aumento del tasso di crescita di produttività e quindi, a migliorare le prospettive di rimborso. Un maggiore equilibrio nella gestione dell'Enel dovrebbe rendere ad esempio possibile a questo ente ottenere per validi programmi di sviluppo finanziamenti dall'estero. Finanziamenti esteri dovrebbe essere anche assicurati ad un programma di edilizia popolare attuato nel Sud con criteri e istituti tali da garantire rapidità di esecuzione e risultati efficienti. Lo stesso Ortoli ha recentemente riconosciuto che « bisogna ugualmente accettare che noi non cerchiamo di risolvere in qualche mese i problemi della bilancia dei pagamenti. Se questo o quel paese — per esempio l'Italia — dovesse in un solo colpo ritrovare l'equilibrio e non avere più bisogno di contrarre prestiti sui mercati internazionali, lo potrebbe fare solo al prezzo di una recessione di tale ampiezza che inevitabilmente noi (europei) ne sopporteremmo tutte le conseguenze ».

E in verità, non solo gli europei.

Trova conferma in queste considerazioni l'osservazione che abbiamo fatto all'inizio della relazione: il bilancio offre quest'anno come non mai l'occasione per una riconsiderazione degli indirizzi di politica economica, una riconsiderazione anche necessariamente autocritica, ma che deve mirare ad individuare iniziative atte a far uscire il Paese dalla crisi economica. Non c'è tempo da perdere. L'aggravarsi della disoccupazione e della inflazione potrebbero rendere la crisi ingovernabile: allora la crisi politica potrebbe diventare inevitabile e traumatica. Una impostazione seria e responsabile della politica economica che consolidi l'accordo tra i partiti dell'arco costituzionale potrebbe essere l'ultima occasione per salvare il nostro sistema democratico.

TABELLA N. 1

BILANCIO DELLO STATO - PREVISIONE DI SPESA IN CONTO CAPITALE PER IL 1978 E SUA PROIEZIONE PER IL PERIODO 1979-1982: ANALISI PER IL SETTORE DI INTERVENTO

(*in milioni di lire*)

SETTORE DI INTERVENTO	Esercizio 1978	Esercizio 1979	Esercizio 1980	Esercizio 1981	Esercizio 1982
Agricoltura	655.852	631.061	609.096	444.199	488.950
Industria	2.812.757	2.673.294	1.943.533	1.087.965	930.783
Trasporti e comunicazioni	2.898.578	2.857.635	2.757.096	2.644.095	2.635.094
Edilizia	1.777.800	1.276.891	1.244.114	1.030.480	653.276
Ricerca scientifica ed altre spese per l'istruzione	365.628	365.628	365.628	365.628	365.628
Opere igieniche e sanitarie	13.561	74.559	74.758	69.757	66.757
Opere idrauliche	145.264	141.471	111.831	141.980	205.452
Addestramento professionale lavoratori	21.385	21.385	21.385	21.385	21.385
Opere ed interventi plurisettoriali	6.307.933	7.219.320	7.431.584	5.080.807	3.630.458
Totale	14.998.758 (*a*)	15.261.244	14.559.025	10.886.296	8.997.783

(*a*) Di cui:

— già iscritti in bilancio	L.	11.661.758
— da iscrivere previo ricorso al mercato	»	3.182.000
— senza copertura (quadrifoglio)	»	155.000
	L.	14.998.758
— annualità non iscritte (vedi analisi di dettaglio allegata)	»	636.012
	L.	15.634.770

TABELLA N. 2

BILANCIO DELLO STATO - ANNO SOLARE 1977
SOMME SPENDIBILI E PAGAMENTI SECONDO L'ANALISI ECONOMICA

(*in miliardi di lire*)

	Residui passivi al 1º-1-1977	Impegni di competenza dell'esercizio	Pagamenti del mese suppletivo 1976	Somme spendibili nell'anno solare 1977	Pagamenti dell'anno solare 1977	Rapporti percentuali tra pagamenti e somme spendibili
	1	2	3	4=1+2+3	5	5/4
Spese correnti	7.958	45.770	4.787	58.515	43.225	73,87
Organi costituzionali dello Stato	—	159	—	159	159	100
Personale in servizio	1.049	10.035	431	11.515	10.164	88,26
Personale in quiescenza	116	2.438	602	3.156	2.182	69,14
Acquisto di beni e servizi	1.717	3.300	313	5.330	2.682	50,32
Trasferimenti correnti	2.221	21.300	3.249	26.770	18.520	69,18
Interessi	2.659	6.718	63	9.440	7.962	84,34
Poste correttive e compensative delle entrate	174	1.720	106	2.000	1.470	73,50
Ammortamenti	—	53	24	77	45	58,44
Somme non attribuibili	12	47	9	68	41	60,29
Spese in conto capitale	9.123	12.440	522	22.085	10.335	46,79
Costituzione di capitali fissi	2.276	1.115	84	3.475	723	20,80
Trasferimenti di capitali	5.273	8.345	309	13.927	6.498	46,65
Partecipazioni azionarie e conferimenti	24	1.335	—	1.359	1.300	95,65
Anticipazioni per finalità produttive	131	380	1	512	147	28,71
Totale spese d'investimento	7.704	11.175	394	19.273	8.668	44,97
Anticipazioni per finalità non produttive	1.419	1.265	128	2.812	1.667	59,28
In complesso	17.081	58.210	5.309	80.600	53.560	66,45

TABELLA N. 3

BILANCIO DELLO STATO - ANNI SOLARI - RAPPORTI PERCENTUALI TRA PAGAMENTI E SOMME SPENDIBILI SECONDO L'ANALISI ECONOMICA PER IL QUINQUENNIO 1973-1977

	Anno 1973	Anno 1974	Anno 1975	Anno 1976	Anno 1977
Spese correnti	71,6	69,2	69,7	68,6	73,87
Organi costituzionali dello Stato	100,–	100,–	98,4	100,–	100,–
Personale in servizio	80,8	84,4	84,6	84,6	88,26
Personale in quiescenza	76,–	71,8	61,6	70,1	69,14
Acquisto di beni e servizi	44,7	54,5	51,7	51,2	50,32
Trasferimenti correnti	74,4	71,7	71,5	73,2	69,18
Interessi	75,7	53,7	52,9	48,4	84,34
Poste correttive e compensative delle entrate	57,–	32,4	67,8	63,5	73,50
Ammortamenti	31,4	73,1	67,3	55,2	58,44
Somme non attribuibili	58,3	86,–	80,5	59,5	60,29
Spese in conto capitale	43,5	38,9	43,8	50,2	46,79
Costituzione di capitali fissi	18,7	22,9	21,–	22,8	20,80
Trasferimenti di capitali	37,5	40,–	46,4	52,3	46,65
Partecipazioni azionarie e conferimenti	99,8	53,9	70,1	98,3	95,65
Anticipazioni per finalità produttive	67,4	80,9	49,6	77,–	28,71
Totale spese d'investimento	40,1	38,8	43,–	51,4	44,97
Anticipazioni per finalità non produttive	60,5	39,6	47,7	43,5	59,28
In complesso	62,1	60,–	62,–	63,1	66,45

TABELLA N. 4

BILANCIO DELLO STATO - INCREMENTO PERCENTUALE PREVISTO TRA SOMME SPENDIBILI SECONDO L'ANALISI ECONOMICA NEGLI ANNI SOLARI 1977 E 1978

	1977	1978	Incremento percentuale
Spese correnti	58.515	73.310	25,28
Organi costituzionali dello Stato	159	171	7,54
Personale in servizio	11.515	13.500	17,23
Personale in quiescenza	3.156	3.765	19,29
Acquisto di beni e servizi	5.330	6.403	20,13
Trasferimenti correnti	26.770	36.810	37,50
Interessi	9.440	10.001	5,94
Poste correttive e compensative delle entrate	2.000	2.483	24,15
Ammortamenti	77	97	25,97
Somme non attribuibili	68	81	19,11
Spese in conto capitale	22.085	25.110	13,69
Costituzioni di capitali fissi	3.475	3.653	5,12
Trasferimenti di capitali	13.927	16.018	15,01
Partecipazioni azionarie e conferimenti	1.359	1.718	26,41
Anticipazioni per finalità produttive	512	687	34,17
Totale spese d'investimento	19.273	22.076	14,54
Anticipazioni per finalità non produttive	2.812	2.984	6,11
Somme non attribuibili	—	50	—
In complesso	80.600	98.421	22,11

DETTAGLIO DELLE ANNUALITÀ PREVISTE DA PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI NON ISCRITTE NEL CONTO CAPITALE DEL PROGETTO DI BILANCIO PER IL 1978

	Milioni di lire
Legge 1137/1929 - Disposizioni sulle concessioni di opere pubbliche	16
Regio decreto 1165/1938 - Disposizioni sull'edilizia economica e popolare	174
Decreto legislativo luogotenenziale 305/1945 - Riparazione e ricostruzione di fabbricati distrutti dalla guerra	16
Decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 261/1947 - Alloggio per i senza tetto per cause di guerra	1.089
Decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 399/1947 - Provvidenze per agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie	870
Decreto legislativo 136/1948 - Costruzione di serbatoi, laghi artificiali e nuovi impianti idroelettrici in Sardegna	204
Decreto legislativo 688/1948 - Opere pubbliche ricadenti nei comuni compresi nella zona della battaglia di Cassino	583
Leggi 408/1949 e 471/1950 - Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie	5.000
Leggi 409/1949 e 607/1954 - Ricostruzione delle abitazioni distrutte dalla guerra	13.310
Legge 460/1949 - Annualità trentennali per opere distrutte o danneggiate dalla guerra	3.398
Leggi 589/1949 e 480/1950 - Provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli Enti locali	3.192
Legge 443/1950 - Costruzione serbatoio di Forte Buso sul Travignolo (Trento)	135
Leggi 984/1950; 980/1953; 134/1959; 171/1961; 1288/1961 e 931/1966 - Costruzione di alloggi per i dipendenti statali e per il Centro di Ispra	919
Legge 61/1951 - Risanamento delle zone periferiche di Roma	160
Leggi 1186/1951; 1058/1952; 901/1953; 169/1954; 705/1954; 1327/1960 e 195/1962 - Contributi in annualità per la costruzione di case popolari	25.459
Legge 103/1953 - Provvedimenti a favore della città di Roma	2.164
Legge 297/1953 - Provvedimenti a favore della città di Napoli	1.546
Legge 645/1954 - Provvidenze straordinarie a favore dell'edilizia scolastica	11.194
Legge 1155/1960 - Costruzione e completamento della rete di fognatura della città di Palermo	145
Legge 17/1962 - Piano per lo sviluppo della scuola	5.100
Legge 25/1962 - Contributo all'Istituto case popolari di Messina per la costruzione di alloggi popolari	200
Legge 28/1962 - Risanamento di taluni mandamenti di Palermo	1.000
Legge 168/1962 - Costruzione edifici di culto	3.726
Legge 1073/1962 - Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio 1962-1965	147
Legge 17/1963 - Provvedimenti concernenti opere di conto degli Enti locali di edilizia popolare ed altri	1.835
Legge 75/1963 - Provvedimenti integrativi per l'edilizia scolastica	11.730
Leggi 1460/1963 e 218/1965 - Provvedimenti per l'edilizia economica e popolare	11.821
Leggi 357/1964; 1077/1967; 91/1969; 1042/1970 e 837/1973 - Provvidenze a favore delle zone del Vajont	5.867
Legge 1280/1964 - Provvidenze per il comune di Roma	5.600
Legge 1358/1964 - Provvidenze per l'edilizia scolastica	9.782
Legge 223/1965 - Revisione prezzi contrattuali per opere finanziate con leggi speciali	155
Legge 574/1965 - Modificazioni legge 589/1949 in materia edilizia ospedaliera	5.529
Legge 874/1965 - Provvidenze per la scuola per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1965	1.605
Decreto-legge 1022/1965, convertito mod. legge 1179/1965 - Incentivazione dell'attività edilizia	5.774
Legge 1213/1965 - Provvedimenti a favore della cinematografia	1.654
Legge 38/1968 - Costruzione e completamento delle reti di distribuzione idrica e di fognatura nell'interno degli abitati	1.092
Decreto-legge 79/1968, convertito in legge 241/1968 e legge 21/1970 - Provvidenza per la ricostruzione e la ripresa economica dei comuni della Sicilia colpiti dai terremoti del 1967 e 1968	1.383

Segue: DETTAGLIO DELLE ANNUALITÀ

	Milioni di lire
Legge 82/1968 - Concessione di contributi per la esecuzione di opere di edilizia ospedaliera	5.781
Legge 422/1968 - Edilizia abitativa sovvenzionata	6.792
Decreto-legge 918/1968, convertito mod. legge 1089/1968 - Provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravio oneri sociali per favorire nuovi investimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato	700
Decreto del Presidente della Repubblica 1090/1968 - Attuazione della legge n. 129 del 1963 relativa al piano regolatore generale degli acquedotti	2.291
Legge 383/1969 - Concessione di contributi per spese ospedaliere per gli anni 1969 e 1970	5.405
Decreto-legge 745/1970, convertito mod. legge 1034/1970 - Provvedimenti straordinari per la ripresa economica	1.000
Decreto-legge 430/1971, convertito mod. legge 594/1971 - Provvidenze creditizie per favorire nuovi investimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato	1.000
Legge 576/1971 - Concessione di mutui all'Istituto case popolari di Messina per far fronte ai disavanzi di gestione a tutto il 31 dicembre 1966	112
Legge 1101/1971 - Ristrutturazione, riorganizzazione e conversione dell'industria e dell'artigianato tessili	9.000
Legge 464/1972 - Contributi in conto interessi sui finanziamenti concessi per la riorganizzazione, ristrutturazione o conversione di aziende	7.000
Legge 684/1974 - Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale	7.000
Legge 713/1974 - Finanziamenti a favore di piccole e medie imprese industriali, dell'artigianato, del commercio, dell'esportazione e della cooperazione	2.000
Legge 47/1975 - Difesa dei boschi dagli incendi	200
Legge 153/1975 - Attuazione direttive CEE per la riforma dell'agricoltura	10.000
Legge 184/1975 - Studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi internazionali	25.000
Legge 227/1975 - Programma di interventi straordinari per la meccanizzazione dei servizi postali e telefonici	15.000
Legge 228/1975 - Rifinanziamento della legge n. 1101 del 1971	10.000
Legge 230/1975 - Rifinanziamento della legge n. 464 del 1972	28.000
Decreto-legge 377/1975, convertito mod. legge 493/1975: art. 6, *b*) - Concorso nel pagamento di interessi sui mutui integrativi in aggiunta alle somme stanziate dalla legge n. 179 del 1974	4.000
Legge 517/1975 - Credito agevolato al commercio	9.000
Legge 551/1975 - Prosecuzione di opere di edilizia ospedaliera universitaria	1.500
Legge 720/1975 - Provvidenze a favore delle costruzioni navali	13.000
Decreto-legge 156/1976, convertito mod. legge 350/1976 - Provvidenze a favore dell'industria e dell'artigianato	30.000
Legge 183/1976, art. 15 e decreto del Presidente della Repubblica 902/1976, art. 25 - Credito agevolato al settore industriale	200.000
Legge 203/1976 - Progettazione, costruzione e gestione di impianti di ricezione e di trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e lavaggio delle petroliere	8.000
Legge 344/1976 - Incremento fondo speciale per lo sviluppo e il potenziamento delle attività cinematografiche	500
Legge 352/1976 - Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate	19.000
Legge 374/1976 - Provvidenze a favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole e medie industrie	1.000
Legge 389/1976 - Provvidenze per lo sviluppo della pesca marittima	1.500
Leggi di bilancio esercizi dal 1948-49 al 1975	68.657
Totale	636.012

P R E S I D E N T E . Interpretando l'opinione della Commissione la ringrazio vivamente per l'impegno, per la qualità e per il livello che ha dimostrato nella stesura di questa relazione, che mi pare contenga tutta una serie di elementi oggettivi ideali per una discussione.

S T A M M A T I , *ministro del tesoro.* Sia consentito anche a me di esprimere un vivo ringraziamento al senatore Lombardini per questa sua grossa fatica e per l'impegno dimostrato: questo anche se, naturalmente, con qualche discordia. Si potrebbe anzi dire: *concordia discors* oppure *discordia concors;* infatti su taluni punti ci sono alcune osservazioni da fare. Tuttavia — ripeto — si tratta veramente di una relazione notevole, di uno di quei testi che il senatore Lombardini è abituato a scrivere nella sua Università torinese.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, prego ora il senatore Rebecchini di voler riferire alla Commissione sullo stato di previsione dell'entrata.

R E B E C C H I N I , *relatore generale per l'entrata.* Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, quanto riferirò sulla parte relativa all'entrata del bilancio dello Stato non vuole essere una relazione, ma solo uno schema, una bozza di relazione: questo non solo perchè ritengo doveroso mettere a punto la relazione integrandola con quanto emergera dalla discussione in Commissione — come sempre avviene e come più che mai ritengo che sia necessario in questa contingenza — ma anche perchè l'incarico di fare da relatore per l'entrata, tardivamente affidatomi, e non davvero per colpa della Presidenza della Commissione, mi ha imposto di accelerare un poco l'approfondimento e lo studio del problema e quindi fare una sorta di galoppata, che comporta evidentemente una ulteriore messa a punto non solo formale ma anche un po' di merito in ordine ad alcuni risvolti e ad alcuni profili che emergono dalla relazione stessa. A questi due motivi, però, se ne aggiunge uno che, a mio avviso, è anche più importante degli altri, e cioè il fatto che — come tutti sappiamo — sono in corso incontri fra le forze politiche, economiche, sociali e il Governo e che, quindi, inevitabilmente la relazione, prima di passare all'esame dell'Assemblea, non potrà non essere integrata da alcune considerazioni conclusive che quest'oggi io non presenterò, limitandomi ad una analisi della problematica: ritengo infatti che sia opportuno sul piano politico mettere in condizione l'Assemblea di avere una relazione che tenga conto anche di quanto emergerà da quegli incontri.

Mi riservo quindi di mettere a punto la mia relazione in base a quanto avverrà nei prossimi giorni in altra sede, in base ovviamente a quella che sarà la discussione che qui si svolgerà ed in base anche ad alcune esigenze di approfondimento che io stesso ho avvertito, integrandola — lo ripeto ancora una volta — con una o due cartelle di considerazioni conclusive, che oggi non sono in grado di presentare.

Venendo dunque a questo schema di relazione, io credo che si possa affermare una cosa nota a tutti noi e cioè che il bilancio dello Stato è un tutto solidale. La discussione sull'entrata non può dissociarsi dalla discussione sulla spesa, come se si trattasse di due mondi fra loro separati e incomunicanti. Entrata e spesa si calano sul sistema economico, che è a sua volta un tutto solidale, e in quell'ambito si influenzano e si determinano a vicenda. La spesa crea cespiti tassabili, sicchè la sua espansione concorre ad espandere l'entrata; l'entrata, effettuando prelievi, crea però dei « vuoti » nel sistema, che la spesa è chiamata a colmare, con effetti espansivi per entrambe, cioè in inflazione. Costringere entrata e spesa a rincorrersi a vicenda, significa cadere nell'apologo manzoniano della folla in piazza che si alza in punta di piedi per vedere meglio, col risultato che la visuale rimane come prima, ma tutti stanno molto più scomodi.

La Relazione previsionale e programmatica prevede per il 1978 un tasso di inflazione del 12 per cento. Nella previsione delle entrate,

l'intero effetto espansivo del tasso di inflazione è tenuto presente; sono cioè scontati gli aumenti di aliquote per le imposte progressive (come se il maggior reddito monetario equivalesse ad un maggior reddito reale, e quindi ad un maggior benessere), un aumento dell'aliquota media dell'IVA (come se il maggior benessere comportasse una maggior domanda di beni meno essenziali, tassati con le aliquote più alte), un maggior gettito delle imposte sulla produzione e sui consumi (che colpiscono selettivamente quelle componenti della domanda un tempo considerate indicatrici di benessere). In aggiunta, si prevedono aggravi fiscali particolari, anticipazioni dei tempi di incasso (in particolare per l'ILOR), energica riduzione dei margini di evasione, recupero di imposte soggette a contenzioso. Per l'effetto congiunto delle azioni connesse a tali previsioni, le entrate finali nel 1978 supereranno quelle previste per il 1977 non già del 12 per cento, ma del 31,7 per cento. Con ciò, l'incidenza fiscale su un reddito nazionale in termini monetari che si prevede aumentato del 14 5 per cento, verrebbe a passare dal 20,8 per cento al 23,8 per cento.

Però anche le spese finali, pur se contenute nella misura indicata nel bilancio di previsione, dovranno aumentare del 25,5 per cento, perchè in aggiunta ai maggiori impegni, devono anch'esse scontare gli effetti dell'inflazione. La spesa salirà dal 26,7 per cento al 29,2 per cento del reddito in termini monetari.

Per effetto di queste variate incidenze, il saldo netto da finanziare, che è una delle principali fonti del fenomeno dell'inflazione, scenderebbe dal 5,9 per cento al 5,4 per cento del reddito. Un risultato certamente apprezzabile, che però è perseguito non già mediante una compressione della spesa (sia pure relativa) bensì mediante un'espansiosione molto più che proporzionale dell'entrata, cioè mediante la rincorsa tra spesa e entrata.

La situazione effettiva appare anche peggiore di quella sopra tratteggiata, perchè la rigidità degli impegni assunti per la spesa, sotto la pressione esercitata dallo stesso sistema, e gli impegni addizionali che l'ulteriore pressione del sistema lascia prevedere, rendono non solo altamente probabile, ma oramai del tutto certo (e la relazione del senatore Lombardini di poco fa ce lo ha dimostrato) che la spesa dovrà aumentare al di sopra dei limiti indicati nel bilancio previsionale. L'alternativa sta fra la dilatazione del disavanzo, che renderebbe improbabile il contenimento dell'inflazione nel limite previsto del 12 per cento, o l'aumento della entrata, che comporta una redistribuzione del reddito per alcuni versi non desiderabile. Se la spesa è irriducibile, e l'inflazione accelerata inaccettabile, occorre piegarsi, ma solo per il momento ed entro certi limiti ben precisi, che dovremo ovviamente quantificare sul piano impositivo come sul piano parafiscale e tariffario, all'unica via rimasta praticabile, che è l'aumento dell'entrata. Occorre però farlo con conoscenza di causa, misurandone attentamente gli effetti onde evitare che la rincorsa selvaggia fra spesa e entrata aumenti le distorsioni del sistema, e ne renda ancora più perversi i meccanismi che in questo momento lo dominano. Questa rincorsa è giunta al limite di tollerabilità, e non può essere istituzionalizzata e resa permanente. Occorre ritornare allo spirito dell'ultimo capoverso dell'articolo 81 della Costituzione, che va inteso nel senso che « si può spendere tutto ciò che si può incassare », e non già che « si deve incassare tutto ciò che si vuole spendere ».

Noi passiamo da un paradosso, evidentemente oggi inaccettabile in uno Stato moderno, ad un altro paradosso credo ugualmente inaccettabile, cioè che occorre incassare tutto ciò che si spende. Questo credo che non abbia bisogno di una particolare illustrazione per dimostrare quanto sia abnorme ed inaccettabile.

A N D E R L I N I . Keynes lo diceva 30 anni fa, credo.

R E B E C C H I N I , *relatore generale per l'entrata*. Credo che non sia male ricordarlo quando vi sono tutte le condizioni per farlo.

Ho già detto, ed è un fatto noto a tutti, che l'aumento della spesa comporta auto-

maticamente un aumento dell'entrata. La spesa crea reddito monetario, che la tassazione poi colpisce. Ma l'elasticità della spesa rispetto all'entrata è sempre molto maggiore di 1, perchè solo una parte del reddito monetario creato con l'immissione della spesa nel sistema è incisa dalla pressione fiscale. L'elasticità suddetta può stimarsi attualmente attorno a 2, se la si calcola non solo sulla base del bilancio dello Stato, ma su quella della finanza pubblica allargata. Ciò significa che per ogni due lire di spesa pubblica aggiuntiva, solo una ritorna automaticamente nelle casse dell'Amministrazione pubblica allargata. E se la produzione reale non aumenta, o aumenta in misura irrisoria, quella lira che rimane nel sistema ha effetto puramente inflazionistico. Deve quindi essere rastrellata dall'entrata con forme di imposizione *ad hoc*, il che determina la rincorsa fra spesa e entrata, e i corallari che ne derivano: ma questi sono spesso distorsivi, viziosi e perversi.

Il sistema economico è estremamente complesso, a tal segno da rendere la sua struttura tuttora non completamente nota, così come non completamente noti sono i meccanismi che ne determinano l'azione. E va poi aggiunto che nel corso dell'ultimo decennio struttura e meccanismi si sono profondamente modificati, e che tali modificazioni sono ancora in atto, con dinamismo probabilmente accelerato. Ha ragione il senatore Lombardini quando sostiene che la visione macroeconomica del sistema non basta, come non basta la considerazione congiunturale del suo andamento. Ma è in un sistema che è sempre stato osservato con ottica essenzialmente macroeconomica (in Italia come in tutti i principali paesi industrializzati) ed analizzato con tecniche congiunturali che si cala il bilancio di previsione dello Stato, con le sue entrate, le sue spese, il suo disavanzo (palese e « sommerso »). Ed è in questo sistema, sulla cui struttura e sul cui funzionamento gravano pesanti zone d'ombra, che entrata, spesa (e connesso disavanzo) intrecciano le loro correlazioni e determinano i loro effetti.

Mi dispiace che non sia presente soprattutto il Ministro del bilancio per quanto riguarda questa parte della relazione, ma spero che vorrà farne oggetto di lettura.

La struttura economica è coperta da zone d'ombra non perchè sia imperscrutabile, ma perchè la sua osservazione è stata troppo a lungo trascurata a causa dell'insofferenza che ha sempre suscitato nell'opinione pubblica la necessità di tempi lunghi richiesti sia dagli studi in materia, sia dagli interventi concreti successivi. Per questo richiamavo in particolare l'attenzione sull'assente Ministro del bilancio.

Si è sempre sperato nel miracolo del presto e bene, e ci si è cullati nell'aspettativa che il miracolo anzichè avvenire di rado, avvenisse comunque, dovunque, in ogni caso e circostanza. Keynes, che diede l'avvio all'analisi congiunturale moderna, si espresse una volta in modo ironico nei confronti degli strutturalisti, dicendo che « nei tempi lunghi saremo tutti morti ». Ciò non è vero. Nei tempi lunghi saranno morti alcuni di noi, ma saranno vivi i nostri figli, cui dovremo consegnare un sistema funzionante e vitale, e lasciare un'eredità più ricca di quella che a nostra volta abbiamo ricevuto. Non ho la sensazione che ciò stia avvenendo. E siccome i tempi si sono messi a galoppare, sotto la spinta del diffondersi dell'informazione e del progresso della cultura, è anzi avvenuto già che mentre noi siamo ancora vivi e attivi, i nostri figli non trovano nel sistema quei posti di lavoro che legittimamente attendevano; e protestano a gran voce, ricorrendo dal mio punto di vista — nelle loro frange estreme — a metodi di protesta tanto abnormi quanto incongrui rispetto ai termini del loro problema, tanto distruttivi quanto inefficaci allo scopo.

Nei tempi brevi e con le sole analisi congiunturali, non si prevengono e non si curano le distorsioni del sistema. Se ne contrastano e annullano invece i sintomi, sicchè le distorsioni permangono nascoste e inavvertite ad operare nel profondo, finchè i loro effetti diventano devastanti, come forse oggi sta avvenendo. Allora gli interventi congiunturali non bastano più; ma gli interventi strutturali, sempre contrastati dalla pressione dei bisogni urgenti, sono per

di più resi difficoltosi dal difetto di conoscenza.

Nell'aprile del 1975, riferendo allora sulla parte della spesa del bilancio di previsione per lo stesso anno, ho ritenuto di dover dedicare un intero capitolo ad una rapida sintesi, fortemente schematizzata e riassuntiva, dei principali modelli di sviluppo che si sono succeduti in Italia dal tempo della ricostruzione postbellica all'inizio degli anni '70. Altre considerazioni strutturali sono sparse nel corso di quella relazione, cui rinvio i colleghi che abbiano interesse all'argomento e a cui mi permetto di rinviare soprattutto il Ministro del bilancio perchè quelle note e quelle considerazioni mi sembrano tuttora valide ai fini della politica economica generale e della politica di programmazione. Qui vorrei riprendere uno solo degli spunti allora accennati, che serve forse a gettare un po' di luce sulla radice da cui sono germogliate le gravi difficoltà contro cui da tempo ci battiamo. Radici che stanno molto più a monte dell'« autunno caldo del 1969 », il quale appare ora oltre che una causa degli eventi successivi soprattutto una conseguenza di quelli precedenti.

L'andamento dell'indicatore più generico del ciclo economico visto dal lato della produzione, che è il tasso di incremento anno su anno del prodotto interno lordo (o del valore aggiunto) al costo dei fattori, espresso sia in termini monetari sia in termini reali, mostra che nulla di sensazionale, dal punto di vista ciclico, è avvenuto e nel 1969 e negli anni immediatamente successivi. L'ampiezza della fluttuazione è stata dell'ordine di quelle già sperimentate in precedenza, o anche più contenuta. Lo stesso tasso di inflazione è rimasto inferiore (benchè non di molto) a quello registrato negli anni del « miracolo economico ». Le usuali misure restrittive della liquidità, poste in atto con molta prudenza e, per la verità, con scarso successo, avrebbero potuto riassorbirlo in tempi rapidi senza il turbamento provocato dapprima dalle svalutazioni monetarie, che hanno introdotto difficoltà nella bilancia dei pagamenti, e infine senza la drammatica frattura rappresentata dal repentino aumento delle materie prime sul grande mercato internazionale, culminato con la quadruplicazione del prezzo del petrolio e la crisi energetica. La « rottura » del ciclo economico e l'esplosione dell'inflazione avviene nel 1973; però il sistema economico italiano ne è stato vulnerato più di tanti altri sistemi di paesi industrializzati perchè più degli altri si era posto in condizioni di equilibrio del tutto precario.

In effetti, le conquiste realizzate dai lavoratori nel 1969 hanno trasferito a loro favore quote di reddito che prima il sistema economico trasferiva da alcuni settori (l'industria in senso stretto e l'agricoltura) ad altri settori (le costruzioni, i servizi privati, la Pubblica amministrazione) mediante il meccanismo dei prezzi. Questi trasferimenti ad opera del mercato, con l'andar del tempo si sono fatti sempre più massicci, fino ad interferire notevolmente coi trasferimenti scientemente posti in atto dalla programmazione economica a scopi equitativi, a volta sommandovisi, a volte elidendosi. Di conseguenza, gli squilibri strutturali che la programmazione intendeva eliminare o ridurre drasticamente, hanno in buona misura continuato a persistere, mentre altri squilibri sono venuti formandosi. L'arresto dei trasferimenti operati dal mercato ha comunque inceppato il meccanismo del sistema, mettendo in crisi l'intera programmazione. La cessione di reddito all'estero imposta dall'aumento dei prezzi delle materie prime e del petrolio, e la sua sostituzione con crediti ricevuti dai paesi industrializzati e dalle organizzazioni internazionali, hanno introdotto altre profonde alterazioni. La necessità di provvedere al pagamento dei debiti contratti verso l'estero, per le rate ora in scadenza, impongono altre due rinunce, che dovranno ripartirsi sul sistema col massimo possibile di equità. È evidente che tutto ciò ha inciso ed incide sulla struttura in forme e in misure che sarebbe necessario rilevare in maniera approfondita.

Il meccanismo dei prezzi cui ho fatto cenno consegue all'apertura verso l'estero del mercato italiano, avvenuta a seguito della liberalizzazione degli scambi e alla costituzione della Comunità economica europea. Cessando di essere un mercato chiuso, l'Ita-

lia ha anche cessato di essere un mercato omogeneo, spezzandosi in due mercati fra loro nettamente distinti: quello dei beni e servizi « esposti » a tale concorrenza. I prezzi dei primi hanno trovato nel livello dei prezzi internazionali un tetto invalicabile; i prezzi dei secondi hanno invece potuto aumentare liberamente, fino al limite oltre il quale si sarebbe prodotto la caduta della domanda. Fra il 1953 e il 1973, il tasso di incremento medio annuo dei prezzi impliciti dei settori « esposti » è risultato mediamente del 3 per cento circa; quello dei settori « riparati » e stato in media più che doppio, aggirandosi attorno al 6,5 per cento. In ciascuno dei due gruppi di settori i prezzi si sono aperti a ventaglio; ma il salto dal primo al secondo resta molto accentuato. Va però notato che fra i settori « esposti » i prezzi delle industrie estrattive (metano) sono stati contenuti dagli (allora) bassi prezzi internazionali del petrolio, ma quelli delle industrie elettriche sono stati contenuti non solo dalla concorrenza (indiretta) delle fonti energetiche, quanto dalla deliberata politica di tariffe sociali.

I prezzi del commercio e dei trasporti sono invece sostenuti in misura non esigua dal fatto che una parte notevole di questi servizi agisce in realtà al riparo dalla concorrenza internazionale (il commercio al minuto). Per i trasporti ha agito da riduttore dei prezzi l'energica compressione delle tariffe ferroviarie. (Produrrò alcuni grafici che illustrano questo discorso).

Fra i settori « riparati », il credito — e questo è quanto mi preme di più sottolineare — lo è stato non tanto per la sua natura intrinseca (che potenzialmente avrebbe potuto lasciarlo esposto alla concorrenza internazionale) quanto da fattori istituzionali (le decisioni delle autorità monetarie). Gli alti prezzi delle costruzioni sono influenzati, oltrechè dalla qualità molto migliore delle abitazioni (data la scarsa incidenza che vi ha avuto l'edilizia popolare) anche dai costosi tratti collinari e montani delle autostrade. I prezzi della Pubblica amministrazione non sono prezzi nel senso vero del termine (giacchè i servizi della Pubblica amministrazione non passano attraverso il mercato); per oltre il 90 per cento sono costituiti dall'aumento delle remunerazioni, tenuto conto dell'aumento degli occupati e della variazione delle qualifiche.

Per effetto dei due distinti « ventagli » di prezzi, con l'andar del tempo si è verificato un distacco via via piu marcato fra quanto i vari settori fornivano al sistema (misurabile mediante le quote di prodotto nazionale al costo dei fattori in termini reali ad essi pertinenti) e i compensi che ne ricevevano (misurabili dalle stesse quote espresse però in termini monetari). La differenza fra le quote di prodotto fornito e le quote di compensi ricevuti indica quanta parte del prodotto interno lordo è stata trasferita ad opera del mercato dai settori « esposti » (o comunque a prezzi compressi) ai settori « riparati » (o comunque a prezzi espansi).

Per questa via, l'industria in senso stretto ha ceduto circa un sesto del suo prodotto reale, e l'agricoltura circa un ottavo. I servizi privati hanno ricevuto compensi superiori al prodotto fornito di circa un decimo, le costruzioni di un sesto, la Pubblica amministrazione di quasi un terzo. Questa analisi credo che possa servirci per acquisire elementi di cognizione.

Giudicando col senno di poi si deve osservare che la programmazione non sembra aver tenuto gran che conto dei trasferimenti intersettoriali di reddito causati dai due distinti livelli di prezzi, probabilmente perchè è stata molto attenta alle esigenze dei percettori dei redditi, e meno attenta alle necessità dei produttori. Sta di fatto che settori penalizzati sono quelli che maggiormente hanno introdotto progresso tecnologico (come le industrie) o che più sono state spogliate di fattori della produzione (come l'agricoltura). I settori beneficiati sono stati quelli che meno hanno introdotto progresso tecnologico, e hanno ricevuto maggior copia di fattori, specie del fattore lavoro.

Si è avuto in sostanza un cattivo impiego delle risorse disponibili per uso interno, che si è aggiunto al pessimo impiego delle risorse produttive cedute (gratuitamente) all'estero, soprattutto ai nostri concorrenti più agguerriti, con l'esportazione contempo-

ranea di lavoratori e di capitali. Questa è una causa minore rispetto all'autunno caldo che, come dicevo, è una concausa In questo cattivo impiego delle risorse può essere ritrovata la causa principale della crisi del sistema economico e del deterioramento nel quadro sociale.

Va notata la peculiare situazione in cui è stato posto il Mezzogiorno, dove l'azione pubblica sosteneva e incentivava l'agricoltura e l'industria, che nello stesso tempo il sistema dei prezzi deprimeva e disincentivava.

A partire dal 1973 il modello a due livelli di prezzi si interrompe. Sotto la spinta degli aumenti dei prezzi internazionali delle materie prime e del petrolio, anche i prezzi dei manufatti industriali e dei prodotti agricoli iniziano a salire a grandi sbalzi. Però la cessione di risorse che prima avveniva a favore degli altri settori economici nazionali, si è deviata verso l'estero. Il vuoto così formatosi è stato provvisoriamente colmato con l'indebitamento, una strada che ora non è più percorribile. L'indicizzazione dei compensi ai fattori che caratterizza il sistema economico italiano (esplicita per quanto riguarda il fattore lavoro, dato che si concreta nel punto pesante di contingenza, implicita per i restanti fattori laddove i prezzi si possono formare col sistema del *mark-up*, cioè applicando un coefficiente di maggiorazione praticamente fisso al complesso dei costi) ha scatenato l'inflazione, che va a vantaggio di tutti coloro che ricevono compensi in qualche modo superindicizzati. Nel quadriennio 1972-76 i tassi di incremento dei prezzi impliciti assumono un andamento caotico se i settori produttivi vengono disposti nello stesso ordine in cui si susseguivano nel ventennio 1953-73. Ma in realtà, un altro modello si è imposto, che appare chiaramente se i tassi suddetti vengono disposti in ordine crescente. Se si eccettuano i settori dei trasporti e delle produzioni energetiche, le cui tariffe permangono compresse, i prezzi degli altri settori si susseguono in funzione dell'intensità con cui ricorrono al credito.

Va osservato che, a partire dal 1970, i conti economici nazionali da cui sono stati tratti i dati serviti per le elaborazioni sui prezzi impliciti e le quote di prodotto interno lordo sopra riferite, vengono redatti in base allo schema SEC, che include fra i compensi ricevuti dai fattori diversi dal lavoro anche i così detti « servizi bancari imputati », che il precedente schema escludeva. In sostanza, nel precedente schema gli interessi pagati dai vari settori al settore del credito erano considerati costi di produzione, e non compensi ai fattori, e pertanto non venivano inclusi nel prodotto interno lordo settoriale. Ora sono invece inclusi; ma poichè il settore del credito, che li riceve, li usa a sua volta per distribuirli ai suoi fattori, si viene a determinare una duplicazione nel computo del valore aggiunto nazionale, che viene eliminata con un'apposita posta correttiva, denominata appunto « servizi bancari imputati ». Gli alti tassi di interesse sono, come è noto un tipico strumento usato per frenare l'accesso delle imprese alla liquidità, e quindi per contrastare l'inflazione. È avvenuto però che le imprese, pressate da costi nello stesso tempo rigidi e indicizzati, hanno dovuto ricorrere al credito indipendentemente dal livello degli interessi, che in buona misura non hanno potuto poi ripagare, mandandoli ad aggiungersi al debito originario. Questa mi sembra una concausa che non può non farci rilevare una carenza dell'autorità monetaria, evidente in questo momento, relativa alla carenza di prospettazione di soluzioni da parte del sistema bancario. È questo un discorso che dovremmo e potremmo riprendere. Tornando a quanto incidono i tassi, vi è da dire che al tasso composto del 20 per cento un debito raddoppia in meno di quattro anni. L'esposizione debitoria delle imprese va crescendo quasi a quel ritmo, e quella della Pubblica amministrazione non le è da meno. Ma il reddito delle imprese di credito, che i conti nazionali registrano debitamente, rimane per così dire sulla carta, essendo costituito da mere registrazioni contabili. È forse questa la più evidente e più massiccia fra le distorsioni che sta subendo il nostro sistema economico.

Resta comunque il fatto che i prezzi impliciti delle industrie in senso stretto, e del-

le costruzioni, sono amplificati quanto meno di quella parte di interessi che le imprese riescono a trasferire sui loro clienti, e che le loro quote di valore aggiunto sono calcolate al lordo dei « servizi bancari imputati », sono cioè comprensive degli interessi passivi, sia che li paghino effettivamente alle banche, sia che se li facciano addebitare riservandosi di pagarli in un futuro più o meno nebuloso. Apparentemente ora persino l'agricoltura riceve quote di reddito dagli altri settori per trasferimento ad opera del mercato; ma in realtà, tutti i settori stanno trasferendo (effettivamente o fittiziamente) quote di reddito al settore del credito. E questo credo che possa essere dimostrato attraverso alcuni grafici che mi permetterò di produrre a corredo della relazione.

Industria in senso stretto, costruzioni e Pubblica amministrazione, come è noto, sono i settori tipicamente indebitati con le banche.

L'azione della Pubblica amministrazione non contrasta (e forsanco in una certa misura amplifica) le distorsioni via via indicate, quando opera dal lato della spesa. Dal lato dell'entrata invece sì. In effetti, le imposte si ragguagliano al reddito monetario, e non già al prodotto in termini reali. Di conseguenza, il reddito che si forma nell'ambito di un certo settore, e che viene distribuito ai fattori da questo occupati, tanto più è tassato quanto più proviene dal mero aumento dei prezzi. Bisogna però che i servizi finanziari dello Stato cui compete attualmente la quasi totalità del potere impositivo, dopo l'entrata in vigore della riforma tributaria, funzionino efficacemente, perchè è proprio nei settori i cui redditi sono maggiormente amplificati dagli aumenti dei prezzi che si annidano le più facili sacche di evasione fiscale. Il reddito reale è molto rigido; le sue variazioni, condizionate da fattori tecnici, sono sempre contenute, e possono fra l'altro essere dedotte, o quanto meno controllate, da analisi statistiche indirette, oltrechè da rilevazioni dirette. I prezzi, viceversa, in periodo di inflazione variano in modo spesso sussultorio, e con ventagli ancor più spesso largamente causali, diversi non solo da settore a settore, ma anche da Regione a Regione, da quartiere a quartiere, da azienda ad azienda, sicchè la faticosa e dispendiosa rilevazione diretta si impone.

Può sembrare che sia andato fuori tema ma con il discorso posto non intendo certamente rubare il mestiere al senatore Lombardini; questa premessa che io ho fatto è dovuta al mio fermo convincimento che ogni discorso in tema di politica fiscale è sterile ed improduttivo se non viene solidamente agganciato alla realtà economica sottostante, rispetto ad essa ponendosi un dialettico rapporto di stimolo, di correzione e di contenimento secondo la necessità della congiuntura.

Per tale motivo ritengo che l'analisi del nostro sistema di entrata debba essere preceduta da un sostanziale studio della situazione economica generale e sempre sulla base di tali considerazioni mi si consenta di rivolgere ai responsabili del Governo, ed in particolare al Ministro del bilancio, l'esortazione a non restringere mai le considerazioni della leva fiscale a semplice strumento per provvedere ad una maggiore entrata, quando necessità lo richieda.

Le previsioni di entrata contenute nella tabella n. 1 del bilancio già scontano, come si è detto, una drastica riduzione delle evasioni. Anche accettando l'ipotesi di incremento del 14,5 per cento del reddito nazionale in termini monetari, che è stata adottata dalla Relazione previsionale e programmatica (derivante da un aumento del 2,2 per cento del reddito reale, e da un tasso di inflazione del 12 per cento), ipotesi non impossibile, ma tuttavia non altamente probabile, si nota che i tassi di incremento del gettito delle varie categorie di entrate tributarie sono previsti per il 1978 in misura doppia e più che doppia di quella suindicata, rispetto al gettito che era stato anticipato in sede di previsione per il 1977.

Segue nella relazione da me predisposta un capoverso che dovrà esere rivisto dopo aver meglio considerato il raffronto tra le previsioni per il 1978 e quelle iniziali non rettificate per il 1977 dal quale derivano le rilevazioni svolte in seguito.

Il tasso di incremento delle entrate provenienti dalle imposte sul patrimonio e sul

reddito è previsto nella misura del 34,2 per cento, ed è in parte dovuto all'accennata anticipazione degli incassi dell'ILOR, una imposta che peraltro si propone di sopprimere (unitamente all'INVIM), sostituendola con un'imposta ordinaria sui cespiti immobiliari, agganciata all'equo canone, sostituzione che difficilmente potrà operarsi nel corso del 1978, per motivi tecnici, pur se prevista dall'accordo sul programma dei sei partiti dell'arco costituzionale. Esclusa quell'anticipazione, il tasso di incremento scenderebbe al di sotto del 30 per cento, ragguagliandosi presumibilmente attorno al 27 per cento.

Però bisogna anche tener conto di altri fatti, che sono previsti all'interno della categoria I di entrate, fra le varie poste che vi si raggruppano. Il gettito per ritenute su interessi e cespiti similari avrà un incremento solo del 22,5 per cento, giacchè si prevedono riduzioni dei tassi di interesse, stante l'effetto distorsivo che gli alti tassi hanno determinato nella struttura del sistema, cui già si è fatto cenno. I recuperi sulle vecchie imposte precedenti la riforma fiscale, tuttora soggette a contenzioso o derivanti da rettifiche di accertamenti, sono ormai in via di esaurimento, e danno gettiti decrescenti. Il massimo incremento deriva dall'IRPEF, nella misura del 45,3 per cento. È vero che l'inflazione fa slittare in su i redditi nella scala delle aliquote progressive, ed è anche vero che nel testo della Relazione previsionale e programmatica è adombrata come inevitabile l'introduzione di aggravamenti fiscali per i redditi più alti. Però è anche vero che una variazione dell'ordine del 50 per cento è di gran lunga più alta di quella che si ottiene scontando gli effetti espansivi sopra descritti. È evidente che tale variazione non può essere conseguita col mero aumento della pressione fiscale sui cespiti già identificati e già tassati ai limiti della sopportabilità, ed è quindi altrettanto evidente che vi si è già inclusa tutta l'area della possibile evasione.

Nella speranza che questa previsione possa risultare reale, si può avanzare, a proposito dell'IRPEF, un'ulteriore considerazione. La spesa, che resta pur sempre di molto superiore all'entrata, immette nel sistema redditi monetari che in gran parte vanno a costituire direttamente redditi personali, e per il resto vi finiscono indirettamente, almeno fintanto che resteranno depressi gli investimenti effettuati dalle imprese mediante autofinanziamento. Però gran parte di questi redditi si diffondono capillarmente in ampie categorie di cittadini che hanno redditi personali al di sotto del minimo tassabile (per le quali il gettito così « indotto » è nullo) o tassabili con le aliquote più ridotte. D'altra parte, il contenuto sociale di questa parte della spesa (mi riferisco soprattutto alle pensioni e ai redditi da lavoro dipendente della gran maggioranza degli occupati nella Pubblica amministrazione allargata) verrebbe frustrato se lo Stato si riprendesse con la mano sinistra (quella dell'entrata) ciò che distribuisce con la mano destra (quella della spesa).

L'incremento delle entrate provenienti dalla categoria II - Tasse e imposte sugli affari, è previsto nella misura del 30,8 per cento. Valgono per questa categoria considerazioni analoghe a quelle precedenti. L'IVA, che ne è la costituente principale (da sola ne forma quasi i quattro quinti) dovrà incrementare il suo gettito del 36,4 per cento, perchè altri cespiti sono in via di esaurimento. L'IVA è per sua natura proporzionale al valore aggiunto nazionale in termini monetari, ed è un'imposta particolarmente equa perchè, per i motivi già ripetutamente segnalati, colpisce immediatamente gli aumenti dei prezzi. In linea di massima, se si prevede un incremento del 14,5 per cento del valore aggiunto nazionale, dovrebbe prevedersi un aumento analogo anche per l'IVA, a meno che non si voglia dare per scontato un massiccio passaggio della produzione dai beni e servizi colpiti dalle aliquote più basse a quelli colpiti dalle aliquote più alte; in altre parole, un massiccio passaggio della produzione dei beni essenziali a quella dei beni di lusso e voluttuari, cosa difficilmente ipotizzabile per non dire proponibile e ancor meno auspicabile nel momento attuale. Anche in questo caso, se non si vogliono introdurre inasprimenti delle aliquote, bisogna dare per scontata una drastica

riduzione dell'evasione che rimane l'unica vera leva essenziale ai fini del mantenimento delle previsioni di entrata.

E forse il caso di prendere in considerazione un atteggiamento diverso nei confronti di questa peculiare imposta. Fino ad oggi il criterio adottato per la fissazione delle aliquote è stato quello della maggiore o minore « socialità » dei beni e servizi tassati, come si configura all'atto della loro immissione nella domanda. Forse sarebbe il caso di prendere in considerazione anche il diverso grado di « propulsività » che i beni e servizi determinano nella fase della produzione, a seconda che provengano dai settori « traenti » o dai settori « trainati » nel processo di sviluppo economico. Questa è una idea che potrà essere approfondita e che potremo riprendere per una valutazione.

L'aver programmato la distribuzione del reddito essenzialmente dal solo lato della domanda non ha avuto effetti esclusivamente positivi nei confronti dello sviluppo, ed ancor meno della funzionalità strutturale del sistema economico.

Per la categoria III - Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, l'incremento previsto è del 37,2 per cento, tutto peraltro concentrato nelle imposte sui derivati del petrolio, che forniscono da sole l'88 per cento del gettito. L'aumento previsto per queste ultime imposte è del 45,3 per cento, esattamente uguale a quello già notato per l'IRPEF. Deve trattarsi di pura coincidenza, perchè una parte notevole dei derivati del petrolio affluisce alla produzione, e non ai consumi delle famiglie, sicchè fra imposte sui derivati del petrolio e IRPEF non c'è correlazione, tanto meno correlazione perfetta. Il recupero dell'evasione non basta a giustificare l'aumento previsto; e poichè non sembra darsi il caso di un aumento rilevante degli impieghi dei derivati del petrolio, il raggiungimento del tasso di incremento predetto può assegnarsi alla previsione di un considerevole aumento del prezzo del petrolio all'origine (eventualità non del tutto improbabile, anche se per nulla augurabile), e di un aumento delle aliquote fiscali.

Le ripercussioni di tali aumenti vanno attentamente vagliate. La parte dei derivati del petrolio che confluisce alla produzione non si equidistribuisce nel sistema, ma si concentra nei trasporti, nelle produzioni energetiche e nell'industria manifatturiera secondo rapporti che possiamo considerare quasi stechiometrici, e comunque molto rigidi. Per di più, gli aumenti dei costi che si verificano in questi tre settori non si translano nei prezzi nelle medesime proporzioni, essendo parziale la translazione che avviene nei trasporti (almeno finchè dura il virtuale blocco delle tariffe ferroviarie), quasi nulla quella praticabile dalle industrie elettriche (per la medesima ragione) e molto diversificata quella attuabile dalle varie industrie manifatturiere. Occorre, tra l'altro, tener conto del fatto che un considerevole sostegno alle esportazioni è derivato dal fatto che nei prezzi praticati dai nostri esportatori ai compratori esteri, la quota derivante dal contenuto (economico) di energia e trasporti (in ultima analisi dal contenuto di petrolio) è tenuta artificialmente depressa dalle politiche tariffarie. Per i prodotti chimici derivati direttamente dal petrolio, poi, i prezzi praticati all'estero sono compressi dalla concorrenza dei Paesi che dispongono di petrolio proprio, e che in varie guise riescono ad alleggerirne il costo per le industrie chimiche nazionali. Ne derivano conseguenze peculiari: molti Paesi non petroliferi preferiscono importare prodotti ad alta incidenza dei costi del petrolio anzichè fabbricarseli da sè, perchè così facendo ottengono l'effetto di importare indirettamente petrolio a prezzi ridotti. Ma per il nostro sistema economico ciò comporta l'addossamento della differenza di prezzo al mercato interno, sia che ciò si verifichi con un maggior aumento dei prezzi interni, sia che si traduca in perdite d'esercizio per le imprese elettriche, di trasporto e chimiche.

Se dagli usi del petrolio si intendono irrinunciabilmente trarre maggiori gettiti, forse risponde meglio ad un principio d'ordine e di conoscenze farlo avvenire (per la parte afferente alla produzione) da un aumento delle tariffe che non da un aumento delle imposte. Quanto meno ,così facendo, si aumenterà il grado di chiarezza del mercato, e potranno meglio evitarsi le distorsioni oc-

culte che le zone d'ombra finiscono sempre per provocare.

Le altre categorie di entrata non abbisognano di commenti particolari, anche per la loro esiguità relativa. Circa il complesso dell'entrata, possono formularsi alcune considerazioni sintetiche e riassuntive. L'imposizione fiscale colpisce il reddito nella fase di formazione, e quindi lo stesso processo produttivo, anche per molta parte delle imposte che concettualmente sembrano esclusivamente colpire la domanda finale, e ciò non solo perchè nel sistema economico produzione e domanda sono le due facce della medesima medaglia. Anche un'imposta personale come l'IRPEF colpisce prevalentemente i compensi ai fattori della produzione, e in un sistema, « garantista » come quello italiano, in cui nessuno accetta di veder ridurre i propri redditi, chi è fatto oggetto di prelevamenti si rivale sul sistema produttivo chiedendo maggiori compensi. Ciò non è ugualmente possibile in tutti i settori e per tutte le categorie di cittadini, sicchè l'aumento della pressione fiscale si risolve in ultima analisi in un trasferimento di reddito ad opera della Pubblica amministrazione, della cui entità si hanno informazioni insufficienti e la cui distribuzione è largamente ignota, per non accennare a quanto non sia esaltante il suo andamento.

La spesa ricostituisce ad usura nel sistema il potere d'acquisto inciso dall'entrata. Per la parte che costituisce il disavanzo, essa va ad alimentare l'inflazione, che opera una ridistribuzione del reddito secondo la propria logica intrinseca (cioè secondo il « ventaglio » dei prezzi che le imperfezioni del sistema consentono di aprire), che poco ha in comune con la ridistribuzione dei redditi che la Pubblica amministrazione persegue per fini sociali. Per la parte che non costituisce il disavanzo, la ridistribuzione del reddito resta quella perseguita, ma le ripercussioni che questa ridistribuzione ha sulla produzione sono ancora insufficientemente esplorate, e sono comunque in continua e rapida modificazione.

Entrata e spesa si interinfluenzano; ma la loro reciproca rincorsa è già arrivata ad un punto di difficile tollerabilità, e non può comunque eternarsi. Essa scatena meccanismi perversi e crea distorsioni, perchè il trasferimento di redditi, spinto oltre certi limiti, non attentamente vagliato, e in parte addirittura ignoto — come c'insegna il senatore Lombardini —, scolla la struttura della domanda da quella della produzione e aumenta la dipendenza dall'estero, sia per la domanda che non trova controparte nella produzione interna, sia per la produzione che non trova controparte nella domanda interna.

Il fatto che tutti i Paesi industrializzati, chi più chi meno, si trovino alle prese con difficoltà analoghe a quelle italiane — anche se forse minori delle nostre — non credo possa essere di grande consolazione. Se la via da percorrere per uscire dalle attuali angustie deve necessariamente passare per la porta dell'analisi strutturale (come io credo), e se questa — per i suoi tempi lunghi in contrasto con l'urgenza dei problemi — è una porta stretta, occorre accettare il passaggio obbligato, senza insistere e illudersi nella ricerca di aggiramenti e di scorciatoie.

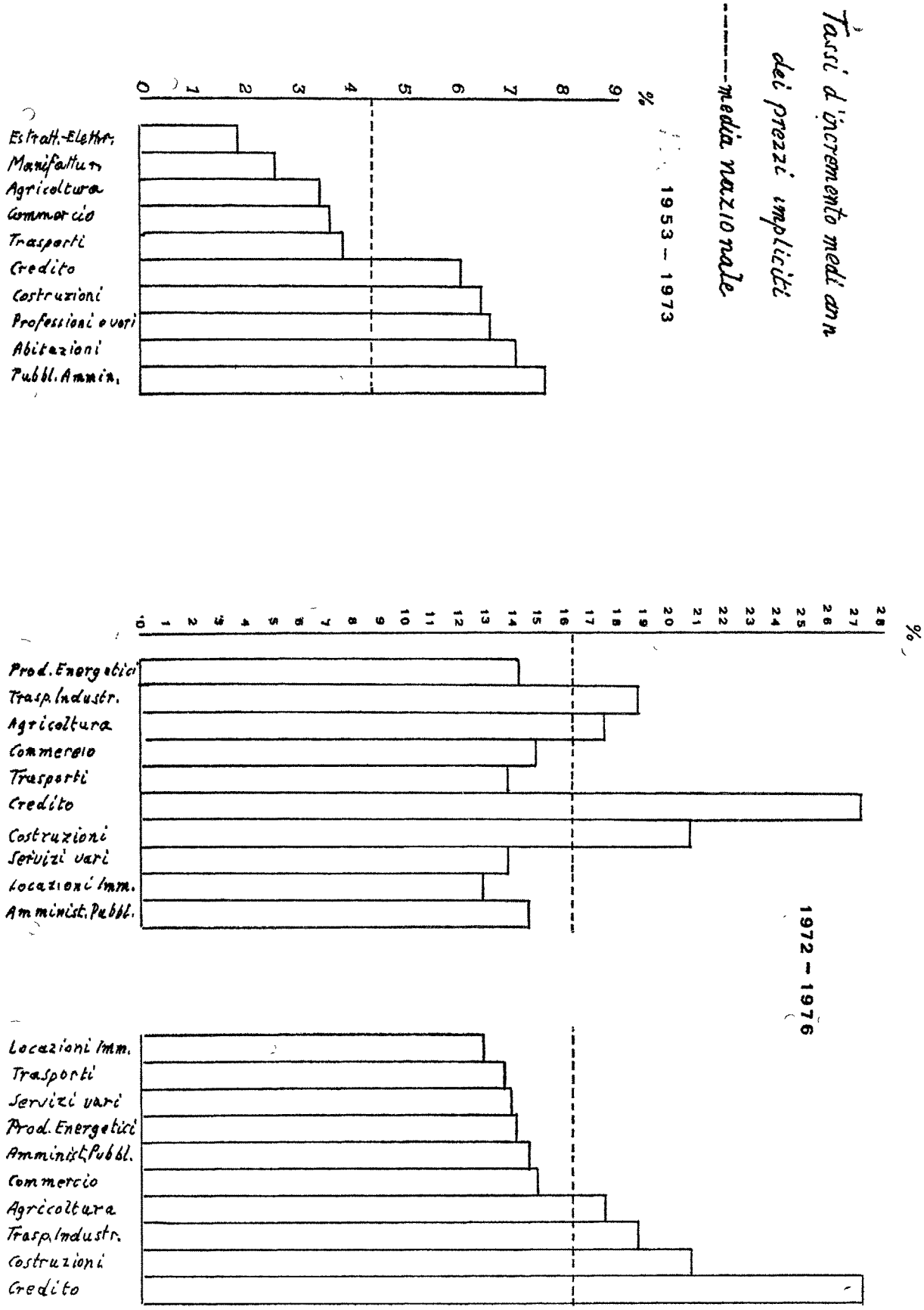
Quanto ho detto circa i tassi annui di variazione del prodotto è chiarito dai diagrammi che saranno allegati allo stenografico.

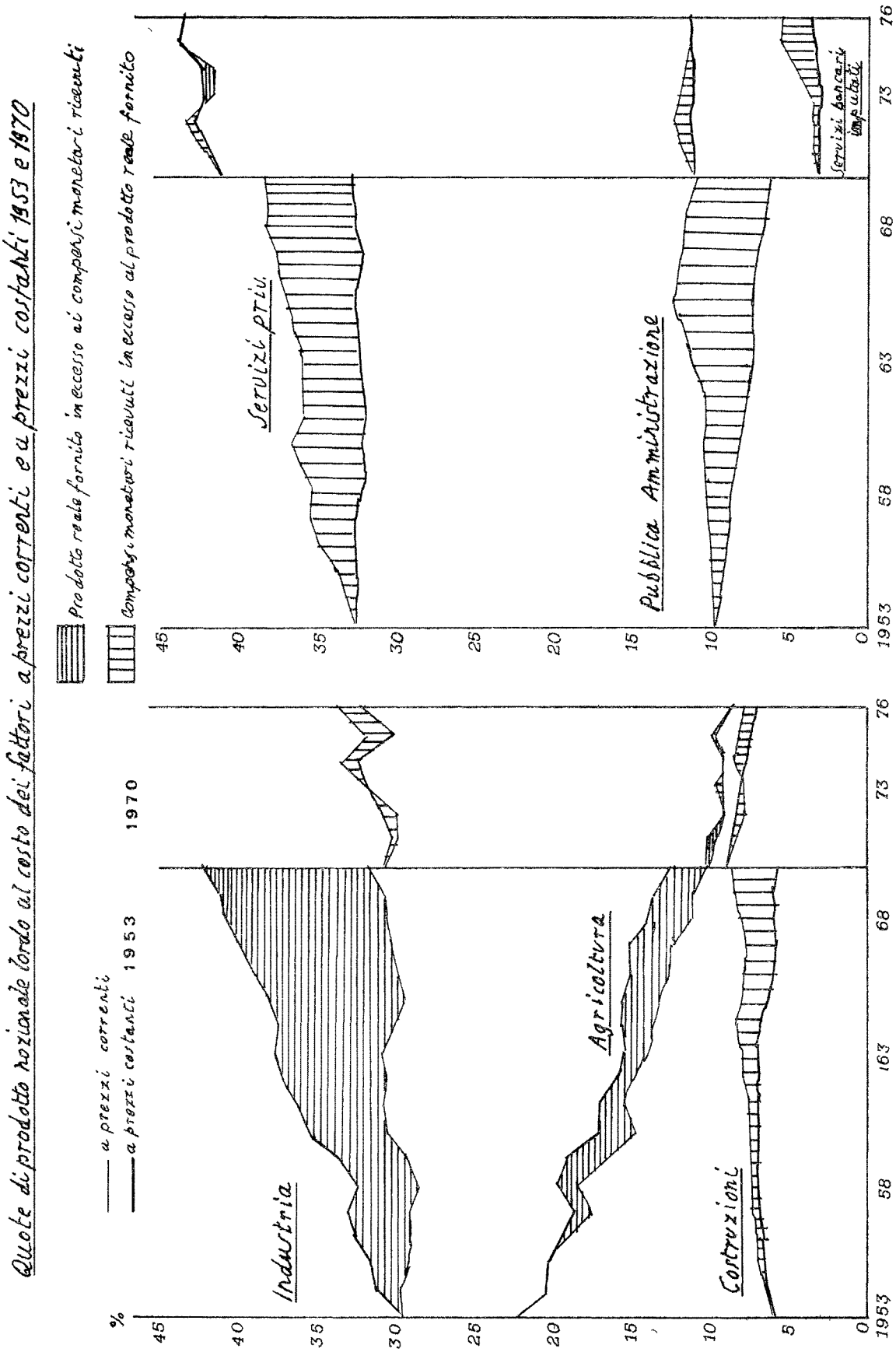
P R E S I D E N T E . Senatore Rebecchini, la ringrazio per la sua fatica, anche per il taglio nuovo che ella ha dato alla relazione, perchè credo sia la prima volta che viene affrontata, nell'esame del bilancio dello Stato, la tematica dei prezzi relativi e dei loro rapporti con la finanza dello Stato. Ritengo che ciò sia un importante elemento di novità che dovrebbe essere valutato appieno nella discussione che andremo a fare. Vivamente la ringrazio ancora.

Il seguito dell'esame del disegno di legge e dello stato di previsione dell'entrata sono rinviati ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,25.

Tassi annui di variazione del prodotto interno lordo dal 1953 al 1973 e dal valore aggiunto dal 1970 al 1976 al costo dei fattori


Tassi d'incremento medi annui dei prezzi impliciti
----- media nazionale
1953 – 1973
%
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9
Estratt.-Elettr.
Manifattura
Agricoltura
Commercio
Trasporti
Credito
Costruzioni
Professioni e vari
Abitazioni
Pubbl. Ammin.
1972 – 1976
%
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28
Prod. Energetici
Trasp. Industr.
Agricoltura
Commercio
Trasporti
Credito
Costruzioni
Servizi vari
Locazioni Imm.
Amminist. Pubbl.
Locazioni Imm.
Trasporti
Servizi vari
Prod. Energetici
Amminist. Pubbl.
Commercio
Agricoltura
Trasp. Industr.
Costruzioni
Credito


Quote di prodotto nazionale lordo al costo dei fattori a prezzi correnti e a prezzi costanti 1953 e 1970
a prezzi correnti
a prezzi costanti 1953
1970
Prodotto reale fornito in eccesso ai compositi monetari ricevuti
Compositi monetari ricevuti in eccesso al prodotto reale fornito
%
Industria
Agricoltura
Costruzioni
Servizi privati
Pubblica Amministrazione
Servizi bancari imputati
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
1953
58
63
68
73
76

SEDUTA DI MERCOLEDI' 15 MARZO 1978

Presidenza del Presidente COLAJANNI

La seduta ha inizio alle ore 17,30.

S C U T A R I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

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

— 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 giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 — Disegno di legge e Stato di previsione dell'entrata ».

Come i colleghi ricordano, questa discussione — iniziata alla fine del novembre scorso — fu interrotta quando ancora la crisi di Governo non era stata aperta poichè la Commissione ritenne di dover procedere nel dibattito soltanto dopo una comunicazione sugli indirizzi di politica economica del Governo. Le circostanze che hanno protratto tali comunicazioni credo siano note a tutti e non penso valga la pena di ricordarle.

Riprendiamo ora la discussione in una situazione che presenta determinati condizionamenti temporali, cosa che mi corre l'obbligo di far presente, anche perchè ho discusso del calendario dei nostri lavori, inerenti al bilancio, col presidente Fanfani. In linea di massima, dopo l'approvazione della proroga dell'esercizio provvisorio, che dovrebbe avvenire domani in Aula al termine delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, la scadenza costituzionalmente improrogabile dell'approvazione del bilancio dello Stato è il 30 aprile. A questo proposito è idea del Presidente del Senato di portare in Aula la discussione del bilancio il 4 aprile in modo da avere tutto il tempo necessario per l'espletamento del dibattito. Non intendo fare alcuna proposta per quanto riguarda i lavori della Commissione, la quale valuterà il modo come meglio utilizzare questo tempo. Ciò mi correva l'obbligo di dire per i contatti avuti col Presidente del Senato e per stabilire una continuità nei lavori della nostra Commissione. Prego pertanto il Ministro del tesoro, onorevole Pandolfi, cui rivolgo anche a nome della Commissione i migliori sentimenti di benvenuto e di augurio per il nuovo incarico al quale è stato chiamato, di voler prendere la parola per dirci se ha delle comunicazioni da farci o delle proposte da presentare.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro.* Signor Presidente, onorevoli senatori, non è senza una qualche emozione che torno in quest'Aula, davanti a questa tanto autorevole Commissione e a tanto autorevole Presidente, in una veste diversa da quella che mi vide qui in altre circostanze.

Ringrazio lei, signor Presidente, per il saluto e in modo particolare per l'augurio rivoltomi; vorrei corrispondere alle sue espressioni con l'assicurazione che io cercherò di stare il più possibile in Parlamento, di stare il più possibile in questa Commissione; se posso recare un piccolissimo avallo a questa promessa, penso di poterlo trovare nelle mie origini che sono tutte parlamentari: i quattro quinti delle cose che ho fatto sono riuscito a portarle a termine proprio attraverso l'impegno, anche minuto e artigianale, nell'ambito delle Commissioni parlamentari. Credo che non mi costerà nessuna fatica respirare intensamente l'aria e l'atmosfera e il fervore delle Commissioni parlamentari e di questa in modo particolare.

Ciò detto, vorrei corrispondere all'invito rivoltomi con l'esporre alcune comunicazioni che sono dettate da una primissima valutazione dei problemi che sono oggi sul tappeto, anche davanti alla mia responsabilità e che possono rappresentare un qualche punto di riferimento per le determinazioni di carattere procedurale e di calendario pendenti davanti a questa Commissione.

Vorrei fare una premessa: le circostanze eccezionali che hanno contraddistinto gli ultimi tempi delle vicende politiche e parla-

mentari del nostro Paese hanno finito per mutare, in qualche modo, il bilancio di previsione dello Stato per il 1978; il centro di gravità dei problemi si è spostato fuori da questo documento, sia pur di gran de importanza, e pertanto credo che sia, anche politicamente, importante tener conto della circostanza e realisticamente focalizzare l'attenzione del Parlamento là dove è venuto a determinarsi il nuovo centro di gravità dei problemi che riguardano la condotta generale della finanza pubblica e della politica economica del nostro Paese; e precisamente i punti verso cui si sta trasferendo l'interesse oggettivo del Parlamento, delle forze politiche e sociali del Paese (questo poi lo si capirà meglio domani, dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio) sono due. Il primo riguarda il provvedimento legislativo di variazione del bilancio che seguirà alla legge di bilancio. Per essere cauti e per non dare delle date avventate, tenuto conto che io ho una qualche difficoltà soggettiva a prendere degli impegni non avendo ancora la cognizione di tutti gli elementi in causa, ho l'impressione che soltanto nel mese di maggio potremo avere l'inizio della discussione sul provvedimento legislativo di variazione del bilancio, non certamente prima. Cercheremo di fare il più rapidamente possibile, ma penso che un termine abbastanza preciso possa essere collocato entro la seconda metà di maggio, anche se, tengo a ricordarlo, un impegno in tal senso non sento di prenderlo.

È chiaro che in quel provvedimento verranno raccolte e trasferite le determinazioni che conseguono al programma del Governo come verrà esposto domani dal Presidente del Consiglio e se e in quanto verrà approvato dalle Camere.

C'è però un secondo punto verso il quale occorre rivolgere la nostra attenzione ed è il bilancio del 1979 e il disegno di legge finanziario che accompagnerà quel bilancio nel settembre prossimo, tenuto conto che la legge finanziaria conterrà non soltanto determinazioni che riguardano la spesa, ma anche quelle che riguardano l'entrata e se si tiene conto della fase di preparazione, più propriamente della fase istruttoria, che probabilmente includerà anche un negoziato con le parti sociali, è chiaro che i tempi sono già molto vicini. Allora: tornando da queste proiezioni più remote alla realtà immediata, esiste una duplice esigenza che, in qualche modo, condiziona la discussione del bilancio 1978. La prima è quella di una nota di variazione (quindi di un emendamento al disegno di legge di bilancio) per raccogliere e tradurre in termini di legge esigenze che riguardano adeguamenti delle previsioni sia di spesa che di entrata; cito, in modo particolare, la proroga del provvedimento per la fiscalizzazione degli oneri sociali che si ritiene — con decreto-legge — di far coincidere con la data terminale dell'esercizio provvisorio (quindi la fine di aprile e pertanto esiste un problema di copertura per un mese); d'altra parte prudenza vuole, poichè il provvedimento legislativo di variazione verrà approvato più in là nel tempo, che si tenga conto, nella nota di variazione, anche di occorrenze presumibili che si verificheranno attraverso un adeguato impinguamento del fondo globale. Questa è una esigenza cui il Governo ritiene di dover far fronte presentando il testo della nota di variazione in modo che possa essere approvata dal Senato, sì che la Camera possa ricevere il testo integrato dalla nota di variazione stessa.

C'è poi una seconda esigenza, cioè quella di modificare numerose imputazioni di spesa del bilancio dello Stato, in relazione all'entrata in vigore del decreto n. 616, conseguente alla legge n. 382, che ha trasferito alle Regioni funzioni dello Stato. Il Governo è vincolato, nel procedere a questa determinazione, a tener conto del parere della speciale Commissione per le Regioni, presieduta dall'onorevole Fanti. Esiste già, anche se non abbiamo documenti ufficiali perchè la Commissione non ha reso ancora formalmente il proprio parere, la nozione dei margini di differenza tra le conclusioni cui sembra debba pervenire la Commissione in oggetto, e quelle cui perveniva il Governo attraverso il parere formulato dalle amministrazioni interessate. Io posso prendere l'impegno di sciogliere rapidamente il nodo della questione seguente: è chiaro che se il margine fosse rapidamente recuperabile, anche se i problemi non sono facilissimi, si potrebbe immaginare come prima alternativa che la nota di variazione fosse presentata (purtroppo non

facciamo in tempo per il Senato) alla Camera, in modo che negli ultimi giorni di aprile il provvedimento possa tornare al Senato dove, malgrado la minor durata dell'ultima settimana di aprile, data la festività del 25 aprile, si potrà avere il tempo sufficiente per approvare in via definitiva il provvedimento con la seconda nota di variazione.

Nel caso in cui, invece, i margini di differenza fossero maggiori e interessassero non soltanto questioni formali, ma anche questioni di interpretazione del decreto numero 616 su particolari funzioni e quindi anche sulle relative voci di spesa, è chiaro che non sarebbe prudente seguire tale soluzione e pertanto bisognerà rimandare la revisione di queste imputazioni a un secondo momento e cioè al provvedimento legislativo di variazione. Esiste un problema — tutto interno alla Pubblica amministrazione — di come consentire che alcuni capitoli vengano utilizzati per le occorrenze urgenti della stessa Pubblica amministrazione. Ritengo di poter informare la Commissione che la regola che potrà ispirarci in tale circostanza è quella di consentire l'impegno di somme che non sono contestate e usare cautela per la parte ancora oggetto di contestazione, dal momento che c'è sempre un *quantum* pacifico e una parte soggetta a discussione.

Riassumendo, è certa la comunicazione relativa alla presentazione di una nota di variazione, in modo che il Senato possa introdurre immediatamente le modifiche più urgenti al disegno di legge di bilancio dello Stato; è invece da sciogliere la riserva per quanto riguarda la seconda nota di variazione, cioè imputazione di voci che riguardano materie oggetto del decreto n. 616. Mi pare che sia ragionevole ipotizzare una conclusione del dibattito in Senato nella settimana che comincia col 3 aprile, in modo che l'altro ramo del Parlamento abbia a disposizione due settimane, compresa l'ultima che servirà al Senato, per la definitiva approvazione del testo legislativo.

P R E S I D E N T E . Ritengo che ora la Commissione abbia tutti gli elementi di giudizio necessari anche per quanto riguarda le procedure da seguire e le decisioni da prendere sul proprio lavoro.

C O L O M B O R E N A T O . Ci rendiamo conto, per la verità, di quanto affermava il Ministro circa il fatto che il bilancio dello Stato, per le vicende che abbiamo vissute e che si stanno concludendo, è venuto a perdere in buona parte l'importanza che gli è tradizionale. D'altra parte se la Commissione cominciasse a discutere oggi, si troverebbe esattamente nelle condizioni nelle quali si trovava allorchè unanimemente si decise che in quelle condizioni non si poteva e non si doveva discutere.

Mi rendo conto che il Ministro oggi non può rendere nessuna dichiarazione per ragioni di correttezza costituzionale note a tutti noi; così stando le cose, salvo naturalmente gli altri aspetti e le altre scadenze di cui parlava il Ministro circa la nota di variazione (fiscalizzazione degli oneri sociali, eccetera), per quanto attiene la discussione del bilancio dello Stato, proprio perchè l'attenzione si sposta dal documento in sè ad una visione che trasborda e che va al di sopra e al di fuori del documento stesso, il nostro Gruppo si permette di esprimere la seguente opinione: di iniziare cioè la discussione del bilancio nella seduta di domani pomeriggio, avendo nel frattempo ascoltato le dichiarazioni che domattina farà il Presidente del Consiglio. Sarà tanto meglio per noi se poi domani pomeriggio, nell'iniziare la riunione, il ministro Pandolfi riterrà di poterci aggiornare più dettagliatamente perchè non so quanto il Presidente del Consiglio potrà dire specificamente sulle questioni del bilancio. Comunque, quanto meno, avremo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio in termini più generali per quanto riguarda la discussione che ci interessa, ma soprattutto per quanto concerne la politica economica che si intende fare. Se poi — ripeto — domani pomeriggio il Ministro del tesoro riterrà di iniziare con una sua più circostanziata relazione, sarà tanto meglio.

Il nostro Gruppo assume fin da questo momento, ove la Commissione si orientasse in questo senso, l'impegno di limitare in Commissione la sua partecipazione al dibattito ad un solo intervento ed anche assai contenuto nel tempo, proprio perchè non è più il bilancio in sè che dobbiamo esaminare quanto piuttosto tenere conto dei tempi e

semmai rinviare al dibattito in Aula, che inizierà il 4 aprile, una valutazione più ampia. Questa è l'opinione che ci permettiamo di esprimere.

P R E S I D E N T E . Quindi il senatore Colombo propone in sostanza di sospendere la seduta di oggi e di riprendere la discussione domani pomeriggio, ascoltando le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio; tanto meglio se poi il Ministro vorrà integrarle. Ritiene comunque accettabile la data del 4 aprile?

C O L O M B O R E N A T O . Credo che un elementare rispetto verso l'altro ramo del Parlamento ci induca ad aderire a questa proposta.

D E V I T O . Mi pare che ci sia poco da osservare sia sui termini esposti dal Presidente, per quanto riguarda le scadenze di ordine costituzionale, sia sul rispetto verso l'altro ramo del Parlamento, per cui credo che si debba accettare senza ulteriore discussione l'impegno per il 4 aprile.

Più specificamente rispetto alla proposta del senatore Colombo, io credo che la sua osservazione abbia una certa validità, anche per le considerazioni esposte dal Ministro del tesoro.

Pertanto, rispetto alla proposta del senatore Colombo di rinviare a domani pomeriggio la discussione del bilancio, dichiaro, anche a nome del mio Gruppo, di essere perfettamente d'accordo e di assumere lo stesso impegno di fare un solo intervento proprio per le considerazioni fatte e cioè che vi è la possibilità di discutere in Aula, sia sulla fiducia che sul bilancio. Al limite, si potrà prevedere la conclusione della discussione nella giornata di domani e, ove questo non fosse possibile, si potrà utilizzare la mattinata di venerdì o le giornate in cui il Senato sarà impegnato per la discussione sulla fiducia. In questo senso esprimo — ripeto — il consenso del mio Gruppo.

B A C I C C H I . Anche il nostro Gruppo conviene con le considerazioni fatte dal senatore Colombo circa il modo come sviluppare la discussione del bilancio in Commissione. Mi pare che per discutere questo bilancio e per capire le successive variazioni che subirà sia indispensabile conoscere la linea di politica economica che sarà esposta domani dal Presidente del Consiglio dei ministri. Dopo questa esposizione, ovviamente dovranno essere tratte determinate conseguenze e il Ministro ci ha preannunciato che sarà presentato un provvedimento legislativo di variazione del bilancio per la seconda metà di maggio.

Quindi, per tutte le considerazioni fatte, per la necessità assoluta di consegnare il bilancio all'altro ramo del Parlamento intorno al 7 aprile, per il fatto che il centro del discorso si sposterà su altri documenti che saremo chiamati ad esaminare, anche il notro Gruppo conviene sull'opportunità di ridurre al massimo possibile la sua partecipazione alla discussione in Commissione, impegnandosi ad un solo intervento in Commissione, seppure nell'intervento desidereremmo porre anche alcune questioni di carattere particolare che ci pare già in questo bilancio possano trovare spazio. Comunque, possiamo senz'altro impegnarci ad un solo e non lungo intervento, onde consentire rapidamente la conclusione dei lavori in Commissione.

Rimangono peraltro alcune questioni e lo dico anche ai colleghi della Commissione: noi avremmo una nota di variazione immediata (evidentemente dovremmo esaminarla in Commissione prima che si vada in Aula) che riguarda quegli aggiustamenti che si rendono indispensabili su questo bilancio per la proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali, per dare spazio al fondo globale per quei provvedimenti che dovessero rendersi necessari nell'immediatezza, poichè dalla presentazione del bilancio a questo momento abbiamo attinto dal fondo globale e quindi questo fondo è ridotto al minimo, mentre dobbiamo garantire, per i provvedimenti che si prevedono di immediata attuazione, una sufficiente disponibilità. Di conseguenza, avremmo il problema di questa nota di variazione che dovrà essere discussa, sia pure rapidamente, in Commissione prima che in Aula.

Oltre al minibilancio, quale sarà il provvedimento di variazione preannunciato dal ministro Pandolfi, abbiamo anche un altro momento particolarmente importante (e qui vorrei chiedere alla cortesia del Ministro qualche elemento) sul quale occorre approfondire il discorso in Commissione: si tratta delle previsioni di cassa che a norma di legge dovevano essere presentate entro il 20 febbraio e che per le note vicende politiche sono slittate nel tempo.

P R E S I D E N T E . Proprio questa mattina la relazione è stata consegnata al Parlamento.

B A C I C C H I . Allora pongo la questione non più al Ministro ma al Presidente di questa Commissione per la conoscenza da parte della Commissione di questo documento e per la sua discussione che potrà avvenire benissimo in sede separata da quella della discussione del bilancio di competenza. È assolutamente necessaria una discussione di quel documento e desidererei che fosse anche approfondita.

V E N A N Z E T T I . Mi pare che la strada da percorrere sia un poco obbligata per quanto riguarda la discussione del bilancio. Ci troviamo indubbiamente in una situazione un po' strana e quindi anche la procedura è un poco anomala. Ci troviamo cioè nella situazione per cui le Commissioni hanno espresso il loro parere sulle singole tabelle del bilancio che non rispondono forse più, almeno riteniamo, rispetto alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, a quanto le Commissioni hanno esaminato e la Camera dei deputati si troverà ad esprimere il proprio parere su tabelle che riguardano non solo note contabili ma un indirizzo dei singoli Ministeri diverso dal precedente. Tutto questo crea qualche problema, perchè teoricamente dovremmo riesaminare tutte le tabelle. Per questo motivo dicevo che la strada procedurale che almeno dobbiamo seguire è un po' obbligata e pertanto concordo con le proposte qui formulate per una discussione molto rapida in Commissione di questo documento contabile, sapendo bene che avremo l'opportunità di verificare l'impostazione generale di politica economica che sottende anche ad un documento di bilancio nelle occasioni già preannunciate. Concordo, quindi, con la procedura proposta.

B A S A D O N N A . Se è possibile, si inizi la discussione domani ma si continui la prossima settimana onde poter avere un quadro completo della situazione.

P R E S I D E N T E . In ogni caso sarà la Commissione stessa a deliberare secondo l'andamento della discussione.

Il Ministro del tesoro mi fa presente che lunedì è impegnato a Bruxelles con il Consiglio dei ministri finanziari della Comunità. In ogni caso, resta disponibile il martedì.

Poichè non si fanno osservazioni, la proposta del senatore Colombo, sulla quale il Governo è d'accordo, è accolta anche dalla Commissione.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro*. Il Governo è senz'altro d'accordo; inoltre ringrazia perchè sembra che sia una proposta molto ragionevole.

P R E S I D E N T E . Comunico, allora, che la seduta di domani mattina non avrà più luogo, mentre rimane confermata la seduta già convocata per domani pomeriggio alle ore 17.

D E V I T O . Signor Presidente, è possibile anticiparla alle ore 16?

P R E S I D E N T E . D'accordo. Allora la seduta di domani pomeriggio è anticipata alle ore 16.

A questo punto mi corre l'obbligo di comunicare che un componente della nostra Commissione, il senatore Rebecchini, è entrato a far parte del Governo. E poichè egli

era il nostro relatore per l'entrata è necessario sostituirlo. Chiedo, quindi, al senatore Giovanniello se egli è disposto a sostituirlo come relatore, appunto, per l'entrata.

GIOVANNIELLO, *relatore generale per l'entrata.* Senz'altro, signor Presidente.

Resta inteso, signor Ministro, che la Commissione dovrebbe disporre al più presto possibile della nota di variazione che dovrà essere discussa in Aula, proprio per tener conto delle esigenze evidenziate dal senatore Bacicchi.

PANDOLFI, *ministro del tesoro.* Vorrei portarla, signor Presidente, al prossimo Consiglio dei ministri. Ho solo questo adempimento da compiere. Per il resto, se potrò prendere contatto direttamente con lei o con l'Ufficio di presidenza, darò i ragguagli che saranno ritenuti utili.

PRESIDENTE. In ogni caso, dovremo prevedere che, nel corso della discussione sul bilancio, si dovrà fare una riunione della Commissione per esaminare la nota di variazione.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'esame dello stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1978 è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 18,20.

SEDUTA DI MARTEDI' 21 MARZO 1978

Presidenza del Presidente COLAJANNI

indi del Vicepresidente COLOMBO Renato

La seduta ha inizio alle ore 17.

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

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

— 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 1978 — Disegno di legge e stato di previsione dell'entrata — Note di variazione al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

BACICCHI. Signor Presidente, onorevoli Ministri, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, questa discussione avviene nel modo che tutti conosciamo: a lunghissima distanza dalle relazioni svolte dai colleghi relatori e dopo la conclusione della crisi di Governo ed il nuovo programma enunciato dal Presidente del Consiglio; programma enunciato, peraltro, per sommi capi dati i terribili avvenimenti intervenuti il giorno stesso della discussione in Aula sulle dichiarazioni del Governo. Di conseguenza, stiamo discutendo un bilancio sulla base di queste dichiarazioni; quindi un bilancio modificato o, meglio, da modificare rispetto alla stesura originale.

Gli obiettivi generali del programma di Governo enunciati dal Presidente del Consiglio sono frutto di una lunga e faticosa trattativa alla quale il nostro stesso Partito ha partecipato. Tali obiettivi, così come sono stati enunciati in Aula dall'onorevole Andreotti, sono la lotta alla disoccupazione in modo di privilegiare il Mezzogiorno ed una azione del Governo nel 1978 (cito quasi testualmente) tesa ad interventi specifici per il Mezzogiorno e l'occupazione giovanile, al risanamento della finanza pubblica, alla ristrutturazione delle attività produttive e ad una politica attiva del lavoro.

Per ottenere risultati positivi su questi punti è necessario da un lato promuovere e sostenere una massa sufficiente di investimenti in modo programmatico e tale da avere una rapida attuazione, allo scopo di andare verso

il superamento della fase di stagnazione economica in atto e di raggiungere le condizioni di una ripresa produttiva; dall'altra parte, su queste azioni concrete è necessario ottenere il consenso e la partecipazione attiva delle forze sociali organizzate e in primo luogo di quelle dei lavoratori.

La discussione su queste linee generali credo che sia opportuno rimandarla al dibattito che svolgeremo in Aula la prossima settimana piuttosto che farla in questa sede.

Voglio esprimere soltanto un'opinione: che per realizzare questi obiettivi occorrerà grande concretezza e coerenza da parte di tutti. Il nostro impegno è quello di misurarci su questi problemi e condurre con lealtà, con volontà di collaborazione e con la massima partecipazione l'azione necessaria al raggiungimento di questi obiettivi, che si quantificano in alcuni dati, notevolmente diversi rispetto a quelli che figurano nella Relazione previsionale e programmatica e nello stesso bilancio così come presentato nell'autunno scorso.

La crescita del reddito in corso d'anno dovrebbe infatti raggiungere il 4,5 per cento, il tasso di inflazione dovrebbe essere contenuto entro il 13 per cento, il disavanzo del settore pubblico allargato dovrebbe essere contenuto in 24.000 miliardi, come conseguenza di un'operazione che riduca di 9.000 miliardi il disavanzo tendenziale attuale, per consentire 4.000 miliardi di nuovi investimenti.

Ciò comporta, ovviamente, un sensibile mutamento di numerose poste di bilancio, sia per quanto riguarda l'entrata che la spesa e, in definitiva, un mutamento della sua stessa impostazione; mutamenti che si potranno avere con il provvedimento di variazione preannunciato dall'onorevole Pandolfi per la seconda metà di maggio e definito da lui stesso un « minibilancio ».

È dunque evidente che, al di là delle linee di politica economica, la discussione in concreto riguardante il bilancio in rapporto al raggiungimento degli obiettivi del programma, tenda a spostarsi al provvedimento di variazione prima ed alla predisposizione delle previsioni triennali poi, secondo i princìpi e le disposizioni di una nuova legge di contabilità che nel frattempo dovremmo discutere ed approvare.

A questa stregua, l'approvazione del bilancio attualmente al nostro esame, dati i tempi impostici dalla Costituzione e da ragioni evidenti di rispetto verso l'altro ramo del Parlamento, assume in misura notevole il carattere di un adempimento formale.

Ciò non vuol dire — desidero sottolinearlo — che non debba essere valutato ed apprezzato il lavoro finora svolto dalla Commissione e dal Senato su questo stesso bilancio e particolarmente quello profuso dai relatori e in primo luogo dal senatore Lombardini. Anzi, bisogna dire che questo lavoro non solo non è stato sprecato, ma ha offerto validissimi argomenti per giungere alle modificazioni che faranno del bilancio per il 1978 e più ancora dovrebbero fare di quello per il 1979 qualcosa di sensibilmente diverso non solo rispetto a quello attualmente al nostro esame, ma anche a tutti i precedenti, sia sotto il profilo della conoscenza reale della situazione, e quindi del controllo della finanza pubblica, sia sotto il profilo di avere a disposizione uno strumento valido di politica e di programmazione economica.

Le previsioni di cassa per il 1978, che forse non tutti i colleghi hanno potuto leggere e meditare come si conviene, a cominciare da me stesso, già costituiscono un importante segno, a questo riguardo rappresentando un considerevole passo in avanti rispetto al passato.

Allo stato attuale, naturalmente, queste previsioni non potevano che recepire l'esistente e non già le preannunciate variazioni, che non possono fare a meno di determinare modifiche anche a questo livello, cioè anche a livello delle previsioni di cassa; le quali, anche se andranno modificate, costituiscono tuttavia un materiale prezioso e di grande interesse e meritano un'approfondita discussione.

Mi sembra che tali previsioni possano costituire un'essenziale premessa alla discussione del provvedimento di variazione che dovrà indicare nel concreto le nuove previsioni di bilancio e quindi le misure legislative ed i comportamenti conseguenti alla linea

di politica economica ed agli obiettivi contenuti nel programma. Ciò soprattutto per un approfondito esame della situazione finanziaria determinatasi nel 1977 e delle previsioni tendenziali per il 1978, con particolare riferimento all'ammontare del disavanzo del settore pubblico allargato.

Credo che sia quanto mai opportuno prevedere nel nostro calendario dei lavori, signor Presidente, una riunione della Commissione nella quale, con tutto l'impegno e il tempo necessario, si svolga un approfondito dibattito sulle previsioni di cassa. Rimando, quindi, a questa riunione valutazioni che oggi sarebbero ancora non sufficientemente meditate, anche se alcune questioni dovranno, mi pare, essere approfondite ed in particolare tre questioni: primo, come viene calcolato nelle previsioni il fondo ospedaliero e come si farà fronte alle necessità emergenti in questo settore; secondo, le questioni inerenti la spesa degli enti locali, comunque considerando un importante passo in avanti il recente decreto e sottolineando l'urgenza di una legge di riforma della finanza locale; terzo, come si debbono considerare i fondi di dotazione delle partecipazioni statali agli effetti del disavanzo di cassa del settore pubblico allargato.

Sono questioni che sarà utile approfondire e riprendere. Comunque, due elementi mi pare che emergano anche da una prima e certamente frettolosa lettura di queste previsioni. Il primo è che le previsioni stesse ci danno una conoscenza più approfondita della realtà allo scopo di poter operare sulla stessa. Il secondo, che emerge dalle cifre del disavanzo, è il preoccupante stato di dissesto della finanza pubblica e quindi la necessità urgente di intraprendere un'opera di risanamento che necessariamente — come diceva il senatore Lombardini nella sua relazione — richiederà un grande, coerente e prolungato sforzo comune e l'adozione di misure corrispondenti ad equità sociale; diversamente si renderebbe vano ogni proposito a questo riguardo.

Alcune altre questioni possono avere anche un interesse più immediato: in primo luogo quelle riferentisi al finanziamento di provvedimenti con il ricorso al mercato finanziario per la nota previsione di ricorrere a mutui entro il tetto di 5.550 miliardi sull'ammontare di 9.803 miliardi di autorizzazioni e quindi rimandando ad esercizi futuri, salvo verifica, ricorsi al mercato finanziario per 4.283 miliardi.

La relazione fornisce molto opportunamente chiarimenti a proposito: dà un elenco dei mutui fatti e di quelli da fare.

Io credo che il discorso debba essere ripreso, e quindi mi scusino i signori Ministri e gli onorevoli colleghi se anticiperò qualche cosa a questo riguardo.

Dalla relazione vedo che, per quanto riguarda la riconversione industriale, sono previsti mutui complessivamente per 1.000 miliardi su un ammontare di 1.829 miliardi di autorizzazione. È vero che nelle tabelle allegate ci sono poi altre specificazioni, ma un chiarimento sarebbe utile — almeno per me — per capire in che modo si intenda svolgere l'intera operazione.

Un'altra questione riguarda la legge per la ricostruzione del Friuli, in merito alla quale esistono autorizzazioni di ricorso al mercato finanziario per 1.215 miliardi, di cui 580 da destinare al Friuli-Venezia Giulia, 40 all'ANAS ed il restante da distribuire fra tutte le altre amministrazioni centrali impegnate nell'opera di ricostruzione. Al riguardo, so molto bene che la legge per la ricostruzione del Friuli prevede la possibilità di impegni immediati anche in mancanza del finanziamento e, pertanto, intorno al problema, non intendo sollevare questioni se non quella di avere l'assicurazione, se le capacità di spesa della Regione e delle Amministrazioni dello Stato la consentiranno, di poter spendere con una certa rapidità ricostruendo così, nel più breve tempo possibile, quella zona oggi ridotta — per così dire — a paesaggio lunare. Quindi vorrei l'assicurazione che ci sia la possibilità di un intervento che vada oltre gli stanziamenti che figurano in bilancio perchè, francamente, mi sembrano insufficienti i 640 miliardi considerati nelle previsioni di cassa. Ovviamente, non chiedo una risposta immediata su questo, ma segnalo soltanto la questione, che sarà necessario riprendere nella discussione apposita e, per certi aspetti, nello stes-

so provvedimento di variazione che dovrà fornire un quadro complessivo e realistico delle previsioni di spesa.

Le previsioni di cassa per l'anno 1978 ci inducono, però, a fare altre considerazioni, in quanto ci forniscono elementi che mi pare dovrebbero avere riflesso immediato nel bilancio e nel provvedimento di variazione che dovrà essere predisposto. Mi riferisco, in modo particolare, alla capienza attuale dei fondi globali iscritti nel bilancio che discutiamo, i quali avevano originariamente una capienza di 3.321 miliardi ed apprendiamo al riguardo, dalla relazione sulla stima della previsione di cassa, che di essi hanno già trovato effettivo utilizzo 2.554 miliardi, per cui la capienza complesiva attuale dei fondi globali si riduce a 767 miliardi. In proposito, le autorizzazioni di spesa — avvenute parzialmente in carenza di copertura — sono state in parte approvate con leggi, fra cui la legge per la proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali.

D'altra parte, ci troviamo di fronte ad una scadenza immediata, quella del 31 marzo, data — appunto — di scadenza della fiscalizzazione, per cui esiste la necessità di una ulteriore proroga, già preannunciata dal ministro Pandolfi, di uno o due mesi e, nel frattempo, la necessità di esaminare, prima del provvedimento di variazione che sarà discusso in maggio, un disegno di legge che affronti l'intera materia. Nel contempo, faccio presente che in questi giorni sono in corso di approvazione altri disegni di legge che prevedono ulteriori spese. Cito soltanto alcuni provvedimenti per l'edilizia, già approvati dalla Camera dei deputati e che mi auguro vengano approvati con una certa sollecitudine anche dal Senato, quelli per la cantieristica, che sono in discussione all'8ª Commissione ed i provvedimenti che sono in discussione alla Commissione giustizia riguardanti contributi ai comuni per le sedi giudiziarie.

Ora, c'è la necessità di studiare in maniera approfondita quest'ultimo problema, anche perchè lo stanziamento di 315 miliardi, che era previsto nei fondi globali per i miglioramenti ai pubblici dipendenti, si trova in parte svuotato a causa di precedenti decisioni da noi adottate, per cui la sua attuale capienza è di soli 65 miliardi, in quanto da esso ne sono stati prelevati 250. Però apprendo, dalle previsioni di spesa, che per i miglioramenti ai pubblici dipendenti si prevede una spesa di 700 miliardi anzichè di 315.

Vorrei allora porre al Governo la domanda se con la nota di variazione già presentata, anche iscrivendovi le maggiori entrate previste, evidentemente per non aumentare in questo momento il disavanzo (quindi tutti i 1.800 miliardi del decreto o parte di essi, in quanto sappiamo che si è verificata una certa flessione negli incassi degli ultimi mesi del 1977), non si abbia la possibilità di avere una disponibilità nei fondi globali che consenta l'inizio dell'attuazione del programma del Governo già nel lasso tempo che intercorre da oggi all'approvazione del successivo provvedimento di variazione.

D'altra parte, già si parla di questi problemi di carattere immediato, tanto che io ed i colleghi del mio Gruppo abbiamo anche indicato la necessità di alcune misure immediate, in settori che abbisognano di interventi urgenti, attraverso alcuni emendamenti che abbiamo presentato. Fondamentalmente, ci riferiamo ad interventi urgenti per la amministrazione della giustizia, anche in relazione a quanto sta avvenendo in materia di ordine pubblico. Sappiamo tutti che per quanto riguarda questo aspetto, se vogliamo affrontarlo nella sua interezza, occorrono provvedimenti ben più organici e, pertanto, le proposte che avanziamo si limitano ad alcune misure di immediato intervento per migliorare il funzionamento di determinati uffici e, soprattutto, dell'attività dei magistrati. Conosciamo tutti l'enorme arretrato nell'amministrazione giudiziaria, come siamo anche consapevoli del fatto che i magistrati non si formano in un giorno solo, per cui sarebbe quindi velleitario pensare, con un emendamento che aumenti la capienza dei capitoli riferentisi agli organici dei magistrati, di avere risolto il problema. Non si tratta di questo, ma di questioni molto più modeste ed essenziali.

Ci risulta difatti che moltissime pratiche non si riescono a portare avanti non solo perchè il numero dei magistrati, specie in

alcune sedi, è troppo scarso, ma perchè molte volte mancano alcuni elementi essenziali, fondamentali allo svolgimento del lavoro, come ad esempio il personale dattilografico. A questo riguardo, figura nella tabella n. 5 uno scoperto nell'organico dell'amministrazione giudiziaria di 1.700 impiegati esecutivi. La nostra proposta di emendamento, tendente ad aumentare lo stanziamento del capitolo 1501 di 1 miliardo e 100 milioni, la formuliamo allo scopo di poter assumere 500 persone, con incarico temporaneo per chiamata, per svolgere il lavoro esecutivo, provvedimento questo che può effettivamente creare le condizioni per accelerare il lavoro degli uffici.

D'altra parte, convinti che i magistrati non si formano in un giorno solo, come dicevo, riteniamo del tutto insufficiente lo stanziamento del capitolo 1584, riferentesi a spese per il funzionamento dei corsi per il perfezionamento degli uditori giudiziari e per la preparazione dei magistrati, che ha una capienza di 63 milioni, comprensivi delle spese di missione, di viaggio, di albergo e delle spese per eventuali docenti. Peraltro, chi più di me se ne intende mi insegna che questi corsi si riescono ad organizzare, nel giro di un anno, per 40-50 persone al massimo e per una sola volta ed anche cumulando le disponibilità del Ministero di grazia e giustizia con quelle del Consiglio superiore della magistratura. C'è invece la necessità di dare una dotazione di almeno 10 milioni per Corte d'appello al fine di svolgere corsi sul posto, in collegamento con l'Università, che possano rapidamente fornire la necessaria preparazione agli uditori giudiziari ed anche ai magistrati per poter accelerare il lavoro.

A questo si limitano, quindi, i nostri emendamenti che complessivamente prevedono una spesa ulteriore di 1 miliardo e 537 milioni, alla quale si potrebbe in parte far fronte anche con diminuzione di spese che a nostro avviso non hanno giustificazione, ovvero utilizzando certi stanziamenti che figurano attualmente a bilancio. Mi riferisco — ad esempio — allo stanziamento di 484 milioni nella tabella n. 4 del Ministero del bilancio per spese di elaborazione dei progetti pilota. Ora, non voglio dire che questo aspetto non sia da prendere in considerazione, ma faccio notare che sullo stesso capitolo esistono 4 miliardi e 140 milioni di residui passivi e che dalla tabella dei residui si evince che al riguardo non si è sostenuta negli anni passati alcuna spesa, per cui penso che questo stanziamento possa essere utilizzato per porre in atto la nostra proposta di emendamento. Mi riferisco poi ai capitoli: 3546 della tabella n. 2 del Ministero del tesoro, rubrica n. 20, riguardante il Consiglio di Stato; 3547, della stessa rubrica e della stessa tabella; 3817, della stessa tabella e della rubrica n. 23 della Corte dei conti; 3968, rubrica n. 24, concernente l'Avvocatura dello Stato, sempre della stessa tabella, che trattano di compensi per lavoro straordinario al personale che collabora con il Presidente del Consiglio dei ministri alle attività inerenti alla predisposizione ed all'esame di provvedimenti normativi, salvo il capitolo 3547 che riguarda invece le indennità ai Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali.

Si tratta pertanto di stanziamenti certo non rilevanti: 29 milioni il primo capitolo, 88 milioni il secondo, 60 milioni il terzo e 35 milioni il quarto. È una questione che abbiamo avuto altre volte modo di sollevare e ci pare di dover insistere che stanziamenti di questo genere e compensi di questo tipo sono proprio nel principio della onnicomprensività. Quindi non avrebbero ragione di esistere. Per quello che si riferisce alle indennità ai Presidenti dei Tribunali non ci sembra, invece, che vi sia una legge sostanziale relativa. Comunque, noi vogliamo soltanto segnalare siffatte questioni e in proposito abbiamo anche presentato alcuni emendamenti: desideriamo, però, aggiungere ancora che se esiste il problema del trattamento economico del personale qualificato, tutti noi dobbiamo essere disponibili per discuterne alla luce del sole e per risolverlo, se del caso, ma che non ci pare che strumenti del genere possano servire quando una soluzione andrebbe raggiunta in maniera diversa.

Un'ultima questione, sulla quale presento un emendamento ed un ordine del giorno, è quella che si riferisce al capitolo 4034 del-

la tabella n. 2, rubrica n. 24, Avvocatura dello Stato, dove figurano 350 milioni per spese per studi, progettazione, impianto e gestione di sistemi di elaborazione elettronica di dati e servizi istituzionali dell'Avvocatura dello Stato. Ora, un elaboratore elettronico esiste alla Corte di cassazione ed un chiarimento al riguardo diventa necessario, dal momento che nel capitolo relativo figura un aumento di quasi 3 miliardi di lire per il suo funzionamento, quando poi risulta che fornisce dati che non coincidono, per esempio, sul numero dei detenuti o sulle cause di detenzione, con quelli del Ministero dell'interno. Oltre tutto si pone anche una questione di coordinamento tra queste due fonti di elaborazione, l'Amministrazione della giustizia e il Ministero dell'interno, pensando anche che potrebbe derivarne un effettivo risparmio.

Dette queste cose — e chiedo scusa se posso sembrare troppo settoriale — desidero fare ancora due osservazioni, entrambe riguardanti la stesura del disegno di legge n. 912 e i suoi articoli. La prima questione riguarda la ferrovia Alifana· vi è la legge 16 marzo 1976, n. 68, secondo la quale in parte con mezzi di bilancio e in parte con il ricorso al mercato finanziario deve essere reperito il finanziamento previsto e precisamente 5 miliardi per il 1977, che non sono stati stanziati, e 8 miliardi per il 1978. Ebbene, a Napoli e nella situazione napoletana il fatto che la legge sia stata dimenticata da un primo decreto, si sia dovuto ricorrere ad un'altra leggina e, comunque, non si sia ancora trovato il finanziamento, suscita lo scalpore che tutti possiamo immaginare. Per cui, io pregherei il Governo di voler esaminare la questione in questa nota di variazione o nella successiva per cercare di risolverla.

La seconda osservazione riguarda l'articolo 40 del disegno di legge n. 912; la mia non è una proposta precisa, ma soltanto una segnalazione. L'articolo 40 stabilisce il *plafond* per i crediti all'esportazione, senonchè l'articolo 25 della legge n. 227 stabilisce, a sua volta, non soltanto che con legge di bilancio si debba indicare il *plafond* del credito all'esportazione ma che si debbano indicare anche i mezzi che dovranno servire al credito agevolato, mezzi che, appunto, non vengono indicati nel suddetto articolo 40. Inoltre, anche a proposito del *plafond*, argomento che molto più legittimamente potrà rientrare nel discorso sul provvedimento di variazione, occorre valutare la congruità dello stanziamento indicato di 2.500 miliardi, perchè già risulterebbe che nell'anno decorso, il 1977, questa cifra è stata superata.

Concludo dichiarandomi d'accordo con le proposte del Ministro, data la situazione in cui ci troviamo, dati i tempi scarsi a disposizione, circa l'altra nota di variazione, che avrà una portata economica non so quanto rilevante, ma certamente una portata politica effettivamente rilevante, che si riferisce all'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. A questo riguardo ci sembra da approvare la proposta di lavorare per cercare di presentare detta nota di variazione subito al Senato oppure alla Camera ma per procedere ad una sua rilettura qui in Senato entro aprile, come dice il ministro Pandolfi.

B A S A D O N N A . Mi atterrò scrupolosamente all'impegno assunto relativamente alla brevità degli interventi, riservandomi una più ampia trattazione del tema in esame in sede di discussione in Aula.

Vorrei approfittare della cortesia degli onorevoli Ministri per richiedere ulteriori chiarimenti sugli argomenti di natura economica, che interessano direttamente il bilancio, compresi nella comunicazione del Presidente del Consiglio. Questi argomenti riguardano i provvedimenti da adottare per contenere e qualificare la spesa pubblica e per costituire nuove risorse al fine di riportare il *deficit* entro livelli accettabili e favorire gli investimenti nel settore produttivo. Questi problemi sono stati, poi, ampiamente esaminati dal relatore alla spesa che ha espresso il suo avviso sui metodi e gli strumenti da adottare per avviare il riassetto ed il riequilibrio dell'economia del Paese, di cui ha denunciato per primo con molta chiarezza la pericolosa precarietà. Sono proprio queste condizioni che hanno giustificato il riconoscimento di stato di emergenza

ed hanno imposto una svolta politica al Paese per auspicare, attraverso un sostegno adeguato, le più favorevoli prospettive al piano concordato.

Per quanto riguarda le questioni economiche, sulle decisioni adottate solo da poco si sono avute alcune notizie ancora incerte. Si parte da un *deficit* di bilancio di previsione contenuto in 24.000 miliardi, dei quali 4.000 destinati al rilancio dell'economia con un impiego non ancora definito, attraverso tagli e rinvii di spese, inasprimenti fiscali, aumenti tariffari che, solo in parte, riguardano la gestione in corso. A questo proposito si torna a parlare di inasprimento delle aliquote dell'IRPEF, colpendo la fascia alta delle retribuzioni senza che ciò pregiudichi l'attuale regime di corresponsione in buoni del Tesoro dell'indennità di contingenza relativa ai salari sopra i 6 ed 8 milioni. Viene, così, ripresa una soluzione che sembrava abbandonata dopo che propositi del genere avevano determinato pesanti reazioni giustificate dal fatto che in tempi inflazionistici l'aggravio dei prelievi fiscali si realizza con gli scatti delle aliquote più elevate per il solo fatto della crescita nominale dei redditi. Così era escluso in un primo momento un ulteriore aumento dell'imposta sugli interessi bancari, come quello di recente applicato dal 16 al 18 per cento. Ora, se è vero, si passerebbe dal 18 al 20 per cento con riflessi negativi sul costo del denaro per l'aggravarsi delle difficoltà di raccolta che un tale provvedimento comporta. Sarebbe, poi, assai discutibile questa ulteriore penalizzazione del risparmio, già pesantemente falcidiato dall'inflazione, proprio nel momento in cui dovrebbe essere incoraggiato per alimentare il mercato del credito e quindi gli investimenti produttivi.

Per quanto riguarda l'IVA non si prevedono ulteriori aumenti delle aliquote che forse sarebbero stati possibili per alcuni prodotti, ma avrebbero richiesto, ad evitare spinte inflazionistiche, la relativa sterilizzazione, ai fini della scala mobile, alla quale si sarebbero opposti i sindacati dei lavoratori.

Gli interventi previsti riguardano l'introduzione di migliori tecniche di accertamento, di più severi strumenti di controllo, con particolare riguardo ai pubblici esercizi, per contenere le evasioni. Allo stesso fine è stata avanzata anche la proposta, che non sembra abbia avuto seguito, di accorpare un certo numero di aliquote. L'apporto maggiore di risorse da recuperare per 3.000 miliardi dovrebbe derivare dall'aumento delle tariffe, le cui conseguenze non sono certo positive, ma che invece si rende necessario sul piano economico essendo inammissibile praticare tariffe del tutto inadeguate in rapporto agli effettivi costi.

Per quanto riguarda la funzione che i servizi pubblici assolvono, bisognerà perfezionare i sistemi con i quali vengono privilegiate alcune categorie.

Per quanto riguarda la riduzione della spesa pubblica nel settore sanitario l'orientamento prevalente è rivolto alla eliminazione delle molte cause di sprechi. Qualcosa in questa direzione potrebbe farsi subito con la istituzione del *ticket* per i medicinali che però consentirà un modesto recupero, mentre la proposta del *ticket* ospedaliero sarebbe stata abbandonata in seguito alla decisa opposizione dei sindacati. Il contenimento della spesa sarebbe affidato alla limitazione della degenza ma, come è stato osservato, sui costi ospedalieri incidono per alta percentuale i costi fissi (ammortamento, personale, spese generali), mentre la durata media della degenza, in ogni caso sempre auspicabile, avrebbe un effetto limitato.

Neanche nel fondamentale settore previdenziale sembra che siano stati compiuti significativi passi avanti in merito ai maggiori problemi sul tappeto, così per il divieto di cumulo tra pensioni di invalidità totale e retribuzione, per la revisione dei meccanismi di concessione delle pensioni di invalidità, per la unificazione dei sistemi di riscossione dei contributi, per la modifica della indicizzazione degli aumenti in rapporto alla dinamica salariale e alla scala mobile.

Vi sono anche spese quantificate per approssimazione, destinate a subire incrementi. Così per la finanza locale è previsto un tetto di 13.500 miliardi, ma si ritiene che esso sarà sfondato sia per gli impegni in precedenza assunti, sia per le modifiche ap-

portate al provvedimento di risanamento della finanza locale elaborato dal precedente Governo.

Per quanto riguarda il fondamentale problema del costo del lavoro, per il momento, di concreto, oltre alla fiscalizzazione degli oneri sociali, vi è soltanto l'impegno delle parti a sottoporre al consenso dell'Esecutivo e del Parlamento gli accordi salariali che comportano un aumento della spesa pubblica e quello dei sindacati di un adeguato scaglionamento nel tempo degli aumenti salariali legati ai rinnovi contrattuali di quest'anno.

Ancora allo stato di ipotesi restano le proposte per l'attuazione della mobilità del lavoro, che costituisce lo strumento fondamentale per alleviare le difficoltà dell'economia e per la soluzione del problema dell'occupazione giovanile e dello sviluppo industriale, specialmente nel Mezzogiorno. Come è previsto anche nella Relazione previsionale e programmatica, il riequilibrio della finanza pubblica viene affidato prevalentemente alla leva tributaria. Lo stesso relatore all'entrata riconosce che non vi è altra strada proficuamente praticabile poichè, almeno per l'anno in corso, appare assai poco probabile una riduzione sufficiente della spesa pubblica e osserva che, nel 1978, le entrate fiscali supereranno quelle inizialmente indicate per il 1977, di una percentuale di gran lunga superiore del tasso d'incremento del reddito nazionale in termini monetari, che è del 14,5 per cento: infatti raggiungerebbero il livello del 31,7 per cento. E ciò sebbene per quest'anno debbano ritenersi praticamente esaurite le risorse relative alla possibilità di riscossione anticipata delle entrate che, nella passata gestione, hanno assicurato un reddito aggiuntivo, non riproducibile, di 3.000 miliardi. Ciò nonostante, nello scorso anno si è verificato un divario notevole tra le entrate tributarie previste e quelle che effettivamente sono state riscosse, valutato in 4.480 miliardi. Infatti le somme incassate ammontano a 34.520 miliardi, mentre a luglio era stata fatta una valutazione diversa dell'ordine di 39.000 miliardi. Alla formazione di questo buco — in buona parte dovuto al calo della produzione, oltre che alla sovrastima degli accertamenti — le imposte indirette hanno contribuito in misura sensibilmente maggiore di quelle dirette, come aveva previsto il relatore alla spesa. Esiste anche un divario tra le entrate accertate in 36.200 miliardi e le somme effettivamente incassate che, come anzidetto, ammontano a 34.250 miliardi di lire. Si è parlato, a questo proposito, di accertamenti eccessivamente gonfiati; di ritardo nella contabilizzazione di somme già incassate e di crescita delle evasioni, malgrado la buona volontà nel contenerle. Vi concorrono, ad ogni modo, il largo margine di discrezionalità degli organi di amministrazione e di controllo, la sfiducia dei contribuenti fedeli dinanzi al diffondersi dell'evasione e spesso la necessità di ricorrervi quando si tratta di aziende che debbono fronteggiare la concorrenza di quelle che si trovano in condizioni più vantaggiose perchè evadono metodicamente il fisco.

Ovviamente si fa calcolo per i maggiori gettiti non solo sul più elevato tasso d'inflazione che si manifesterà in corso d'anno, ma anche in ulteriori aggravi fiscali. A questi sembra che bisognerà ricorrere, anche se dagli stessi relatori è ritenuto assai poco consigliabile perchè le continue variazioni delle aliquote facilitano l'evasione. Di questo avviso, a tal proposito, si è dimostrato lo stesso onorevole ministro Pandolfi, il quale in un recente convegno ha sostenuto, fra l'altro, che il sistema fiscale non può sostenere l'urto di sollecitazioni continue. Comunque è certo che solo con un'efficace lotta all'evasione si potrà favorevolmente predisporre la collettività a facilitare l'avvio del processo di risanamento e ad affrontare con fiducia i sacrifici che l'attendono, nel convincimento che siano equamente ripartiti e proficuamente utilizzati per la rinascita economica del Paese.

Nella Relazione previsionale e programmatica è previsto un aumento del tasso di sviluppo del 2-3 per cento, una crescita del debito pubblico a 19.000 miliardi, con una espansione del credito globale di 34.000 miliardi di lire, di cui 15.000 da destinare ad attività produttive. Il relatore alla spesa sostiene che tali indici sono incompatibili con una politica rivolta a favorire gli investimen-

ti e l'occupazione e a rallentare le tensioni sociali, oltre che a contenere l'inflazione e a mantenere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Il Governo, nel piano concordato con la maggioranza, si propone di raggiungere per l'anno in corso un aumento del tasso d'incremento del prodotto interno lordo del 4,5 per cento, di non superare del 13 per cento il tasso d'incremento dell'inflazione, di rispettare il tetto di 24.000 miliardi per il *deficit* del settore pubblico allargato, in modo da lasciare non meno di 16.000 miliardi per l'economia del credito totale interno. Da questi indici deriva che il credito globale interno si accrescerà, nell'anno in corso, di 40.000 miliardi e cioè un importo che eccede di ben 10.000 miliardi gli impegni assunti con il Fondo monetario internazionale. Si ritiene che, alimentando il sistema con 40.000 miliardi di nuovi crediti, si può raggiungere un incremento del tasso di crescita del prodotto interno lordo, tra il dicembre 1977 e il dicembre 1978, di 4,5 per cento circa, ma una tale aliquota comporterebbe ineluttabilmente un incremento dell'inflazione. E considerato che il tasso d'inflazione si aggira sul 14 per cento, si raggiungerebbe almeno il 15-16 per cento, con le conseguenze negative che si volevano scongiurare. A prescindere da tali valutazioni, per quanto riguarda gli impegni assunti col Fondo monetario internazionale, è stato rispettato il riequilibrio della bilancia dei pagamenti correnti ed il rallentamento del ritmo di aumento dei prezzi che avrebbe dovuto essere ricondotto, in dicembre, al 16 per cento e che è disceso al 14 per cento, ma sono invece saltati i tetti fissati per la dimensione del *deficit* pubblico e l'espansione del credito globale. Viene anche giudicato insufficiente l'andamento dell'altra variabile del sistema costituita dai costi salariali, il cui aumento resta eccessivo benchè, nel frattempo, sia intervenuta la fiscalizzazione degli oneri sociali e altri provvedimenti.

Nel complesso, quindi, ci siamo allontanati sensibilmente dalle indicazioni che ci erano state consigliate dal Fondo monetario internazionale per avviare il risanamento della nostra economia e ciò, a prescindere da altre considerazioni, potrà incidere negativamente sulla possibilità di rinnovare una parte dei nostri debiti. A questo fine, però, va favorevolmente considerato come il nostro Paese, utilizzando le risorse valutarie accumulate, abbia potuto procedere, alla fine dello scorso anno e nei primi mesi di questo, a consistenti rimborsi dei prestiti a suo tempo ottenuti.

Concludendo, noi valutiamo in maniera positiva il fatto che dalla politica della crescita zero e da quella dei piccoli passi, proposta dal precedente Governo, puntando ora verso l'obiettivo di un incremento del tasso di sviluppo del 4,5 per cento, si sia imboccata forse una strada più difficile e rischiosa, ma che presenta più consistenti prospettive di ripresa economica, di avvio a soluzione dei problemi strutturali, di maggior lavoro per i disoccupati e per i giovani. In conclusione ritengo di poter ringraziare il senatore Bacicchi, il quale ha sollevato la questione della ferrovia Alifana sostenendo l'esigenza di un finanziamento per essa, indispensabile per lo sviluppo economico della regione Campania.

Ritengo, infine, di poter annunciare il voto favorevole sul bilancio di previsione per il 1978 da parte del Gruppo di democrazia nazionale.

P O L L I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, appare chiaro che la situazione in cui oggi veniamo a trovarci, per l'approvazione del disegno di legge n. 912, richiede di procedere con la massima sollecitudine. La situazione è del tutto eccezionale per il ritardo con cui si affronta la scadenza dell'approvazione del bilancio di previsione, dopo una crisi laboriosa, difficile ed eccezionalmente lunga. Credo che sia chiaro a tutti che un'ulteriore protrazione nel tempo nell'approvazione del bilancio, che del resto è un adempimento dovuto, potrebbe causare disguidi gravi sia all'attività parlamentare, messa in mora già da tempo, sia alla stessa attività di Governo. Quindi noi non ci attarderemo, in questa fase, a un preliminare esame di merito e in valutazioni conseguenti, rese abbastanza pleonastiche dalle stesse conclusioni cui sono pervenuti gli esperti dei partiti e poste alla

base dello stesso documento programmatico del Governo. L'esame di merito, semmai, potrà essere più pacatamente svolto in sede di discussione in Aula. D'altra parte, nel suo insieme, dopo la definizione concordata della stima del disavanzo globale del settore pubblico allargato e della sua composizione, l'assetto del bilancio ha trovato, in quanto tale, un suo primo consolidamento complessivo così da spostare il piano stesso della discussione di merito. In altri termini riteniamo che la discussione ha ancora varchi aperti e margini di elasticità sul terreno dei dosaggi e della manovra. In particolare il recupero di risorse fresche per finanziare il disavanzo netto non è ancora definito e risulterà pienamente dalla manovra che verrà in concreto adottata dal Governo. Altro è infatti ottenere le risorse fresche attraverso il recupero dell'evasione fiscale e contributiva, o attraverso l'imposizione diretta, altro è l'ottenimento mediante misure parafiscali, tariffarie e di imposizioni dirette. Qui occorrerà attendere e in proposito aspettiamo le specificazioni del Governo. Specificazioni che, inoltre, devono riguardare, a nostro avviso, anche una precisa informazione circa l'effettivo andamento del gettito tributario e contributivo, così come sta verificandosi. A questo proposito, come ci è già avvenuto di fare in passato, purtroppo senza esito positivo, chiediamo di conoscere la massa del contenzioso ancora in essere presso gli uffici finanziari. Si tratta di una indagine che dovrebbe essere precisa cura del Ministero delle finanze effettuare e mantenere debitamente aggiornata.

Per questi essenziali motivi spostiamo la discussione alle prossime scadenze e, in particolare, come ho già detto, al dibattito in Aula, oltre che al momento della presentazione — già annunciata da parte del ministro Pandolfi — del provvedimento di variazione al bilancio di previsione.

Cogliamo tuttavia questa occasione per rimarcare, con soddisfazione, la presentazione da parte del precedente Ministro, senatore Stammati, di concerto con i precedenti Ministri del bilancio e delle finanze, del disegno di legge di riforma delle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, che ci auguriamo possa essere quanto prima portato all'esame del Parlamento.

Per questo, come per la predisposizione del documento concernente la stima sulla previsione di cassa per il 1978 per il settore pubblico, credo doveroso esprimere ufficialmente, a nome del Gruppo socialista, il nostro apprezzamento. Il complesso delle innovazioni istituzionali, dalla legge n. 407, alla legge finanziaria per la formazione del bilancio dello Stato, alla stima di previsione della spesa sopra richiamata e, ove fossero affrontate e approvate in tempi rapidi la legge di contabilità e quella di riforma della finanza locale, consentirebbero la realizzazione di una strumentazione organicamente nuova della politica di bilancio.

Soprattutto questo se si considera che nel programma concordato si prevede la effettuazione di azione programmatoria in una prospettiva triennale che per quanto ci riguarda consideriamo uno dei punti qualificanti degli indirizzi generali del nuovo Governo. Attendiamo quindi questa scadenza estremamente importante e nel frattempo dichiariamo formalmente che voteremo a favore del disegno di legge n. 912.

G R A S S I N I . Credo, come prima cosa, di dover dare, anche a nome del Gruppo democratico cristiano, un segno di benvenuto ai Ministri che hanno assunto le nuove responsabilità in questo Governo; ciò premesso, ritengo che — come hanno detto i colleghi che mi hanno preceduto — questa discussione sia più un atto dovuto che non un reale dibattito di politica economica.

Le considerazioni che si possono e si debbono fare, pertanto, sono delle considerazioni di carattere prevalentemente generale, la prima delle quali riguarda proprio il contributo che la relazione del collega Lombardini ha dato alla messa a fuoco dei problemi generali dello squilibrio della finanza pubblica.

Non ripeto tutte le considerazioni che la relazione Lombardini ha sottolineato, ma credo che l'andamento della discussione in questo periodo abbia sottolineato di per sè come la Democrazia cristiana si riconosce in quella linea che il collega Lombardini ha sostenuto.

La seconda considerazione riguarda l'auspicio che nella riconsiderazione delle cifre si operi con senso di realismo. A questo proposito mi permetto di nutrire qualche perplessità sulla possibilità di aumentare di 4.000 miliardi la spesa pubblica per gli investimenti. Non vorrei che di nuovo si inseguissero degli spettri quando sappiamo tutti che la capacità di spesa della Pubblica amministrazione, che non riguardi la spesa corrente, è estremamente limitata. Temo, cioè, che proprio in un momento nel quale si delinea una piccola ripresa, ancora una volta la manovra della spesa pubblica produca degli effetti perversi proprio perchè si fa conto su certi impatti che in realtà non ci sono.

La terza considerazione di carattere generale è che uno tra i molti motivi per i quali, e personalmente e come Gruppo, siamo lieti di vedere l'onorevole Pandolfi al Ministero del tesoro, è perchè pensiamo che non si verificheranno in futuro discrasie tra colui che spende e colui che deve incassare. A questo proposito credo che non sia inutile ricordare che tutti gli studi più recenti in tema di spesa pubblica tendono non tanto a concentrarsi sulla quantità, che pure è importante, quanto a sottolineare l'effetto di minore efficienza e quindi di uso più disperso delle risorse che si ha con una incidenza elevata della spesa pubblica rispetto al reddito nazionale (penso alla recente polemica che si è svolta in Italia, alle prese di posizione del professor Monti). Se tutto questo è vero, credo che ne debba conseguire un orientamento in cui (e qui, se ho capito bene quello che ha detto il senatore Basadonna devo esprimere qualche riserva su quello che egli ha affermato), se si vuole accrescere l'efficienza dell'uso delle risorse, la manovra dell'entrata deve essere concentrata più sul livello tariffario che non sul livello fiscale. Uno degli elementi che appunto caratterizza questo aspetto è, infatti, quello che quando si opera sul livello tariffario si ottengono degli effetti di efficienza nell'uso di queste risorse. Oggi c'è veramente un disincentivo per tutta una serie di organismi che operando in *deficit* hanno perso il necessario smalto imprenditoriale. Tanto per essere chiaro, credo che analizzando a fondo il problema dell'Enel si vedrebbe che i due terzi del *deficit* sono provocati dal basso livello tariffario e almeno un terzo dipende da scarsa efficienza. Se, infatti, si compiono dei confronti internazionali, si vede che anche la produttività dell'Enel è venuta decadendo. Ritengo, però, che in parte questo effetto sia stato favorito proprio dallo Stato e quindi credo che da questo tipo di considerazioni nascano degli incentivi ad una politica che punti sul riequilibrio dei bilanci e quindi più sugli aspetti tariffari che non sugli aspetti puramente fiscali.

Dopo queste considerazioni di carattere generale, riallacciandomi anche a quanto hanno detto altri colleghi, cioè al fatto che il vero discorso avrà luogo in occasione del *mini-budget*, mi resta da fare solo un'ultima osservazione, prendendo spunto dal dibattito della Commissione finanze di cui faccio parte a titolo permanente. Tra le spese che per lo meno una parte della nostra Commissione aveva cercato di tagliare c'erano quelle della CONSOB. Il nostro collega Aletti ha ampiamente mostrato l'eccesso di queste spese e credo che sarà ben lieto di mettere a disposizione del nuovo Ministro del tesoro tutta la documentazione. A parte il fatto che ci sono anche lì dei residui passivi piuttosto elevati, si hanno delle spese per impiegato, che non trovano riscontro nè nella COB francese nè in altri casi. Per contro nella nostra Commissione si è rilevato, tra la spesa, che certamente la Guardia di finanza ha alcuni capitoli che forse potrebbero essere incrementati, sia pure lievemente, con vantaggio di quella lotta alle evasioni che tutti riteniamo essere lo strumento principe che dovrà manovrare il neoministro delle finanze.

Con queste brevi osservazioni finali preannuncio, anche a nome del mio Gruppo, il voto favorevole.

P R E S I D E N T E . L'accordo era di concludere questa sera gli interventi e di rinviare alla seduta di domani le repliche dei relatori e del Ministro.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 18,35.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 22 MARZO 1978

Presidenza del Presidente COLAJANNI

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

S C U T A R I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

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

— 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 giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 — Disegno di legge e stato di previsione dell'entrata — Note di variazione al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 ».

Proseguiamo nell'esame sospeso nella seduta di ieri.

Non essendovi altri senatori iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

L O M B A R D I N I , *relatore generale per la spesa.* Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, dall'inizio della discussione sul bilancio si sono verificate vicende che hanno modificato il probabile quadro contabile della Pubblica amministrazione e il contesto economico con riferimento al quale noi dobbiamo sviluppare la nostra discussione. Dobbiamo, infatti, osservare, in primo luogo, che questi mesi di stasi parlamentare e governativa non hanno consentito di prendere le decisioni che già erano state prospettate nelle discussioni precedenti al fine di contenere le spese nel 1978. Ricordo in particolare i problemi attinenti le spese previdenziali e ospedaliere per limitare le quali erano necessari interventi che, anche se venissero realizzati nei mesi prossimi, purtroppo, non potranno avere effetti rilevanti sull'andamento della spesa per il 1978. Una seconda novità, che non può non riflettersi sulla nostra discussione, è una certa accelerazione che si è registrata nella spesa nei primi mesi dell'anno, dovuta al rinvio di spese di competenza dal 1977 al 1978, un rinvio che sarebbe stato motivato dalle condizioni del mercato finanziario che non consigliavano di reperire i mezzi necessari per l'effettuazione di dette spese nel 1977. Comunque, quello che possiamo rilevare è che si è avuto, all'inizio di quest'anno, una certa inversione di tendenza; una politica moderatamente reflattiva che appare anche da un dato quanto mai significativo, quello per cui il Tesoro torna a creare base monetaria dopo mesi durante i quali si era manifestato esattamente il fenomeno opposto. Fortunatamente — per il contenimento dei processi inflattivi — dobbiamo rilevare che l'andamento della bilancia dei pagamenti ha permesso una moderata distruzione della base monetaria. In questi mesi, poi, si è avuto un ripensamento delle valutazioni di bilancio che hanno portato ad alcuni cambiamenti significativi nella struttura e nel livello del *deficit*. Nella relazione, che ho svolto alla Commissione, avevo stimato l'entità del *deficit* spontaneo, quale può risultare se non vengono frapposti ostacoli all'effettuazione delle spese consentite. Avevo anche cercato di valutare il *deficit* probabile quale potrà risultare dall'azione normalmente oculata del Tesoro, la quale in verità nelle forme in cui oggi può verificarsi, rendendo più difficile una rigorosa ricognizione ed un serio controllo della spesa, finisce per avere nel lungo periodo effetti negativi. Il *deficit* che il presidente Andreotti ha prospettato nel suo discorso di presentazione del Governo alle Camere è sostanzialmente allineato alle cifre che avevo prospettato nella mia relazione e cioè 29.000 miliardi di *deficit* tendenziale e 24.000 miliardi di *deficit* programmato. Dobbiamo, peraltro, ribadire un'osservazione già fatta: la valutazione del *deficit* è quanto mai incerta sia per le incertezze che presentano le stesse stime relative alle entrate fiscali — incertezze che potranno ridursi se il nostro sistema tributario potrà finalmente assestarsi e le nuove procedure di controllo diventare operative —, sia per il « gioco »

del Tesoro, sia per gli ostacoli di varia natura che certi provvedimenti che prevedono nuove spese comportano, sia infine per l'operare di meccanismi di indicizzazione i cui effetti non sono sempre prevedibili. Nella nuova relazione sulla stima delle previsioni di cassa, che mi sembra meriti, soprattutto questa volta, un pieno apprezzamento per l'ampiezza dell'informazione che, per quanto possibile, dal Governo viene fornita al Parlamento, sono riportate valutazioni che appaiono nel complesso corrette se si prescinde da nuove, probabili esigenze di spesa alle quali, peraltro, si fa cenno nel nuovo programma di Governo. Esse saranno, come già il Tesoro ha preannunciato, oggetto delle note di variazione. Della massa spendibile del 1977, che si stima di 80.600 miliardi, si ritiene che non saranno impegnati 27.040 miliardi. Le disponibilità all'inizio del 1978 superano, quindi, quelle che esistevano all'inizio del 1977 di 4.650 miliardi. In questo senso abbiamo avuto una politica di moderata reflazione all'inizio dell'anno. In virtù dell'articolo 4 della legge n. 407 del 1977 sarà possibile considerare perenti residui passivi in conto capitale per una cifra che si stima di 1.200 miliardi. La massa spendibile che il 1978 eredita dal 1977 è quindi di 25.840 miliardi, una somma che proprio per l'eliminazione contabile delle partite con un'anzianità di bilancio superiore ai cinque anni presenta, come avverte la stessa relazione appena ricordata, « un più elevato grado di liquidabilità ». Di questa massa spendibile nell'esercizio suppletivo risultano già erogati 7.290 miliardi, per cui dal rendiconto risulteranno residui passivi per 18.550 miliardi.

Alla somma di 25.840 miliardi, per avviarci alla valutazione della massa spendibile, dobbiamo aggiungere 57.600 miliardi per le spese di competenza e dobbiamo aggiungere 10.875 miliardi che rappresentano le somme che verranno reperite sul mercato finanziario nella misura che era già stata prevista nella relazione generale — questo è un punto fisso nella discussione dei bilanci — di 5.550 miliardi a cui, però, vanno aggiunti 6.825 miliardi destinati a finanziare il *deficit* dei comuni. Qui abbiamo un cambiamento significativo rispetto alla relazione generale programmatica nella quale si assumeva che detto *deficit*, o quello simile, fosse finanziato dalla Cassa depositi e prestiti. Nella sua impostazione, invece, il *deficit* dei comuni sarà direttamente finanziato dallo Stato. Pertanto, si aumenta la somma che lo Stato deve reperire sul mercato finanziario e naturalmente si troverà un compenso quando si passerà ad esaminare il settore della Tesoreria perchè si troverà una diminuzione del disavanzo della Cassa depositi e prestiti, anzi l'eliminazione di questo disavanzo. Nella predetta somma sono contenuti anche 2.500 miliardi destinati al finanziamento degli ospedali, che dovrebbero consentire di portare il finanziamento per quest'anno a 5.200 miliardi, poichè 1.500 miliardi sono destinati a coprire spese di competenza del 1977 e quindi non vengono considerati, ai fini della determinazione delle risorse assorbite dal settore pubblico, nella massa spendibile, in quanto sono consolidamento in debiti. Ecco come arriviamo alla cifra di 10.875 miliardi: da 5.550 miliardi, più 6.825, meno 1.500 miliardi (1.000 miliardi andando a consolidare i debiti non dovrebbero entrare nella massa spendibile).

Il quarto addendo, oltre le competenze, i residui e i mutui dei quali ho già detto, che va a determinare la massa spendibile è quello delle partite di giro per 4.106 miliardi, dei quali la maggior parte arriverà allo Stato dagli enti mutualistici e che dallo Stato sarà erogata agli ospedali. È questo un procedimento un po' curioso perchè le partite correnti non dovrebbero rientrare nella riscossione dei flussi; comunque, vi rientrano perchè, come sappiamo, vi sono sfasamenti tra il momento in cui l'entrata affluisce allo Stato e il momento in cui lo Stato spende, per cui la Tesoreria ritiene opportuno considerare le corrispondenti somme come entrate che concorrono a determinare la massa esigibile e come uscite che entrano a far parte della massa spendibile.

La massa spendibile viene ad essere, quindi, di 98.421 miliardi; applicando i coefficienti di valorizzazione dello scorso anno — il che per quanto è stato possibile risulta essere stato fatto correttamente — alle somme non ancora impegnate, si arriva alla spe-

sa complessiva di 74.700 miliardi per il 1978. Per cui, tenendo conto delle entrate, dovremmo arrivare ad un *deficit* del bilancio dello Stato di 24.600 miliardi molto superiore a quello che era stato indicato nella Relazione generale programmatica. Tuttavia, bisogna tener conto che vi rientrano alcune somme che prima si erano fatte rientrare nel *deficit* di Tesoreria per circa 6.800 miliardi. A questo *deficit* del bilancio dello Stato occorre anche sommare altre spese aggiuntive che sono già state previste per un ammontare di 1.230 miliardi; si arriva così a 25.830 miliardi ai quali, ancora, va aggiunto il *deficit* della Cassa depositi e prestiti, che da una previsione molto maggiore è oggi passato a 950 miliardi per la diversa ristrutturazione della spesa pubblica.

Il *deficit* delle aziende autonome risulta aumentato rispetto alla previsione della relazione generale da 450 a 500 miliardi, mentre per l'INPS il *deficit* risulta diminuito da 4.700 a 2.100 miliardi (gradirei in proposito che il Ministro del tesoro mi indicasse le ragioni di questa diminuzione che ancora non mi appare chiara); per le Regioni l'afflusso alla Cassa depositi e prestiti da 400 passa a 600 miliardi mentre le altre partite rimangono a 100. Si arriva, così, al nuovo *deficit* di Tesoreria di 900 miliardi e al fabbisogno complessivo della Tesoreria di 26.730 miliardi.

A questa cifra vanno aggiunti i ricorsi al mercato finanziario degli altri enti che rientrano nel settore pubblico allargato, secondo la definizione ormai accettata, che ammontano a 1.200 miliardi per gli enti del settore sanitario, 2.200 per l'ENEL, molto più delle precedenti valutazioni, e 500 per gli enti locali per investimento.

Una cifra che indubbiamente non è molto consolante se pensiamo che la cifra complessiva delle spese correnti è di 13.500 miliardi di lire. In tutto si arriva ad un *deficit* di 30.630 miliardi che, diminuito degli apporti degli istituti di credito di 250 miliardi, si riduce a poco più di 30.000 miliardi di lire.

Il Governo ha giustamente prospettato i pericoli che comporta un *deficit* di tali dimensioni per il settore pubblico allargato e la necessità, quindi, di contenere questo *deficit* in modo che, complessivamente, non si superino i 24.000 miliardi di lire. Si ritiene opportuno al riguardo provocare una riduzione del *deficit* di almeno 9.000 miliardi, onde creare spazio per 4.000 miliardi per finanziare interventi per il rilancio dell'economia e per riqualificare la ripresa. Ritengo che su questa linea non si può non essere d'accordo perchè il problema più grave della politica economica per il 1978 non è tanto quello di stimolare la ripresa, che sembra essere già timidamente avviata e che potrebbe rafforzarsi proprio in seguito al modificarsi delle aspettative, quanto invece di riqualificare la ripresa, di impedire che essa sia affidata, non solo per i mezzi a venire ma per un orizzonte ancora più ampio, unicamente alla domanda di beni di consumo o alla domanda speculativa per la ricostituzione delle scorte, perchè una ripresa siffatta è destinata a battere il naso contro i vincoli della bilancia dei pagamenti e indurre una politica di stretta creditizia che provocherebbe poi la ripresa del circolo vizioso svalutazione-inflazione, con gravi contraccolpi per le prospettive di crescita, anche nel medio periodo, della economia italiana. Quindi, non si può non essere d'accordo su questa impostazione il che, però, non ci impedisce di esprimere qualche perplessità sulle misure adombrate.

Come il Presidente del Consiglio ha già anticipato, le misure dovrebbero consistere in un aumento di entrate di 3.000 miliardi, dovuto, e noi vogliamo augurarcelo, soprattutto alla lotta alla evasione che il ministro Pandolfi ha così efficacemente avviato e che sono certo il ministro Malfatti, con decisione, porterà avanti in modo da garantire che l'aumento, che si prevede si possa preconfigurare nelle entrate fiscali, sia largamente dovuto al maggior introito delle imposte sul reddito e sull'IVA, onde limitare gli interventi specifici alle tariffe dei servizi pubblici.

Al riguardo, non posso che ribadire, come ha fatto nel suo intervento di ieri il collega Grassini, l'opportunità che queste misure siano adottate non solo per ridurre il *deficit* del settore pubblico allargato, *deficit* altrimenti insopportabile, ma anche per ridurre gli sprechi che finiscono per prosperare

in una misura che ormai non può non preoccupare vivamente.

Tremila miliardi dovrebbero essere ottenuti attraverso la riduzione di spesa. È un'ottima intenzione, che però noi speriamo possa essere suffragata da misure precise, da indirizzi precisi, tali da garantire che alla valida intenzione possano seguire i fatti.

La riduzione di tremila miliardi è possibile per mezzo dello slittamento al 1979. Noi abbiamo pagato per il 1977 4.000 miliardi e quindi possiamo chiedere che il 1979 paghi 3.000 miliardi per il 1978. Qui, però, il discorso dovrebbe estendersi ai compiti del Tesoro, alla responsabilità del Parlamento per quanto riguarda la visualizzazione anche della distribuzione temporale della spesa legata alle varie leggi, in modo da evitare che la politica finanziaria italiana si debba, come si è verificato in passato, realizzare prevalentemente con la politica del Tesoro, di accelerazione della spesa e di rinvio della spesa.

A questo riguardo, non posso che ribadire l'opportunità, nella nuova impostazione del bilancio del 1979 — impostazione che spero sarà possibile in virtù delle nuove leggi sulla contabilità nazionale che prevede un bilancio pluriennale — di distinguere il momento del reperimento dei mezzi, assicurato da entrate tributarie e dal ricorso al credito, dal momento della spesa, in modo tale da consentire che tutte le leggi siano di eguale dignità e che non vi siano leggi che aspettano per la loro validità la decisione del Tesoro per quanto riguarda il recupero dei fondi. Ma siffatta impostazione potrà responsabilizzare di più il Parlamento nella valutazione degli impegni di spesa che ogni legge comporta; si eviterà così una eccessiva formazione dei residui, perchè ci sarà una maggiore corrispondenza tra le stesse valutazioni inserite nelle leggi e gli stanziamenti e la successiva erogazione. Particolarmente notevoli saranno i vantaggi per quanto riguarda la politica fiscale e la stessa politica monetaria, perchè l'approvvigionamento dei mezzi diventerà un momento della politica monetaria, indipendentemente da come poi saranno impiegati questi mezzi. Mentre l'applicazione di queste leggi, sganciata dal reperimento dei mezzi diventerà uno strumento di politica anticongiunturale, perchè le varie leggi potranno essere attuate secondo tempi che non dipendono dal fatto di essere o meno subordinate al reperimento dei mezzi, ma invece da valutazioni che attengono alla congiuntura e alla struttura.

Il problema più grave, come giustamente sottolineava il collega Bacicchi nel suo intervento, riguarda gli investimenti: l'impostazione del Governo di ridurre il *deficit* da 29-30 mila miliardi a 20, onde lasciare uno spazio di quattromila miliardi, dovrebbe rispondere a questo obiettivo di aumento degli investimenti.

Al riguardo, non si può non rilevare con rammarico che, mentre noi prospettiamo questa linea validissima di politica economica, per quanto riguarda gli interventi del passato dobbiamo registrare dei grossi ostacoli alla realizzazione di questi interventi pubblici. Ad esempio basti ricordare il finanziamento della legge per il rilancio dell'economia elaborata dal Governo Moro-La Malfa che doveva consentire la pronta realizzazione di lavori già progettati, lavori quindi per i quali dovevano esserci già le premesse operative e che complessivamente prevedeva una spesa di quattromila miliardi, poi ridotti a duemila miliardi. Noi abbiamo ora avanti una realizzazione di duecento miliardi di lire.

È questo un fatto che non può non preoccupare, così come non può non preoccupare la valutazione che viene effettuata circa la possibilità di spesa in relazione alla legge sulla ristrutturazione industriale, che indica tale possibilità in 1.000 miliardi, contro i 1.900 — se non ricordo male — che erano stati indicati come possibilità nella prima configurazione delle spese da finanziare con ricorso al mercato finanziario. Non possiamo quindi fare a meno di sottolineare l'urgenza di provvedimenti volti ad accelerare l'attuazione dei programmi di ristrutturazione industriale, al fine di affrettare la realizzazione degli investimenti pubblici, soprattutto di quelli volti alla ripresa della edilizia e degli altri settori connessi ed a bloccare così l'aumento della disoccupazione, soprattutto nel Mezzogiorno.

Per far questo dobbiamo però affrontare i problemi sostanziali delle procedure e delle condizioni che debbono essere create perchè queste spese si facciano, senza illuderci ed illudere il popolo italiano, con stanziamenti più o meno maestosi che poi non trovano corrispettivo nei fatti. Non si può quindi non essere d'accordo sulla valutazione prudenziale che delle spese in questione viene data nella relazione generale, sui probabili flussi di cassa; però, mentre si prende atto del realismo con cui vengono prospettate tali spese, non si può non prendere contemporaneamente atto della grave situazione che è di ostacolo alla realizzazione degli obiettivi che il Governo ritiene di perseguire.

Mi associo alle considerazione avanzate da altri colleghi per quanto riguarda l'opportunità di aumentare anche certi stanziamenti — a condizione, naturalmente, che all'aumento di questi corrisponda poi un'effettiva riduzione di altre spese, rappresentanti in larga misura dagli sprechi — dai quali dipende l'efficienza della Pubblica amministrazione ed anche l'entità delle entrate, oltre alla difesa di altri valori fondamentali del nostro sistema democratico. Ad esempio, un ripensamento degli stanziamenti per la Guardia di finanza e, direi, per il sistema e per le strutture finanziarie, che debbono essere adeguati ai compiti sempre più impegnativi che, appunto, il nuovo indirizzo cui abbiamo fatto riferimento comporta. Una tale revisione, quindi, ritengo meriti assoluta priorità. Così occorrerà rivedere la struttura delle spese per la difesa al fine di creare più spazio alla difesa interna, che anche gli avvenimenti di queste settimane dimostrano essere quanto mai necessaria: potrebbe forse essere opportuno qualche carro armato in meno e qualche auto blindata in più, il che significherebbe un aggiustamento più rispondente alle esigenze della situazione.

Sono parimenti d'accordo con le osservazioni avanzate a proposito del credito per l'esportazione, che ritengo debba essere adeguato alle effettive possibilità. Uno dei problemi ai quali deve soprattutto guardare la politica economica nel 1978 è appunto quello della dinamica dell'esportazione, perchè il pericolo più grave è proprio quello di una riapparizione, dopo l'avvio di una ripresa, del *deficit* nella bilancia dei pagamenti, che dobbiamo cercare di prevenire incoraggiando il più possibile le esportazioni.

Queste sono le considerazioni che ritenevo opportuno fare — così anche aggiornando la mia relazione in base ai nuovi dati forniti dal Ministero del tesoro, con la relazione generale sugli andamenti di cassa prevedibili dello Stato e di altri enti pubblici — per sottolineare ancora la necessità di affrontare il problema del bilancio non solo nei termini macroeconomici di contenimento della spesa e di adeguamento delle entrate, ma anche nei termini giusti di una ristrutturazione della spesa che renda possibile il conseguimento degli obiettivi di politica economica annunziati dal Governo, che trovano il nostro pieno consenso.

GIOVANNIELLO, *relatore generale per l'entrata.* Signor Presidente, onorevoli Ministri, onorevoli colleghi, la mia non è in realtà una replica in quanto intervengo per la prima volta, avendo accettato questo prestigioso incarico, in sostituzione del senatore Rebecchini, da qualche giorno entrato a far parte del nuovo Governo.

Sono grato al collega Lombardini, il quale ha voluto farsi carico di sostenermi ed indirizzarmi in tale compito difficoltoso, anche per il poco tempo posto a mia disposizione, per integrare, con i nuovi elementi emersi, dall'epoca della presentazione del bilancio, la relazione già impostata dal collega Rebecchini: relazione valida, nelle sue larghe linee e nelle approfondite considerazioni di carattere politico. Vorrei qui sottolineare che l'atteggiamento dell'uomo è normalmente portato al dissenso. L'uomo nato libero esprime nel modo più integrale tale sua libertà con il dissenso, il dissenso è congeniale alla sua natura. Oggi però si è giunti all'accordo tra le forze politiche, suggellandolo con una tragedia e con il mitra di chi voleva operare contro il sistema e contro un uomo al quale va tutto il mio affetto: i miei legami con lui sono intensi, e non starò qui a ripetere tutto quanto, da ogni parte politica, si è saputo dire in questo momento, drammatico per la democrazia ita-

liana e per l'uomo al quale tanto deve la storia e l'avanzamento del Paese. Intendo far rilevare come questo accordo, rinsaldato, dal sacrificio di uomini eccelsi, potrebbe pure limitare il necessario approfondimento delle cifre, ma ha consentito di ritrovare una unità nazionale che è ben più importante valore. Ora, il programma scaturito dalla presente situazione tiene presenti le esigenze di un Paese che ha bisogno di crescere.

Bisogna operare nella direzione umana anche con i dati da ragioneria, nel senso che, se una spesa che deve orientare lo sviluppo sociale impone caratteri di necessità e di urgenza alle entrate, le entrate debbono poter contare sull'adesione del contribuente, intesa come fatto di civiltà umana, senza indurre al tendenziale dissenso; bisogna cioè agevolare questa urgenza di civiltà e di partecipazione alla vita pubblica e, con il bilancio, potenziare gli strumenti necessari.

Il senatore Lombardini ha fatto qualche accenno a tutto questo, ha parlato di potenziamento dell'amministrazione, del Corpo delle guardie di finanza, di tutto quello che occorre, magari secondo una concezione ed uno spirito diversi, a canalizzare nella giusta direzione il contributo al progresso della Nazione. Di questo si deve fare carico prioritario il Ministro competente.

Il presidente Andreotti ha accennato al tetto delle cifre da destinare: agli investimenti, alla riduzione del disavanzo, ai 9.000 miliardi, il « tre per tre » esplicitato dal collega Lombardini, ai 4.000 miliardi da destinare ad investimenti aggiuntivi. Ora è evidente che le maggiori entrate debbono essere ottenute non certo inasprendo la leva fiscale, che, come molte volte è stato sottolineato dal ministro Pandolfi, ha ormai trovato un equilibrio che non è bene turbare. Bisognerebbe ricorrere agli adeguamenti al costo delle tariffe pubbliche, che rappresentano il contributo per modificare i comportamenti dei cittadini, in una partecipazione più sentita alla vita del Paese, e per il resto bisogna farsi carico di stroncare quanto di reattivo esiste nei confronti dell'obbligo civile alla solidarietà nazionale. L'evasione fiscale è il problema. E qui ritorna il discorso delle strutture dell'Amministrazione finanziaria e della loro efficienza.

Per quanto riguarda le cifre: la previsione iniziale di competenza per le entrate 1977 era di 32.130 miliardi; modificata, con le due rettifiche successive per quanto riguarda le sole entrate tributarie, è stata portata a 39.587 miliardi, cifra che, depurata dal prelievo eccezionale transitorio dovuto sia alla rivalutazione dei coefficienti catastali, sia alle norme concernenti l'anticipo, ha portato la base di calcolo a 36.000 miliardi (per la previsione del 1978). Questa base, con le entrate extratributarie, assomma a 46.403 miliardi, con un aumento rispetto al 1977. Anche se nella stima di previsione al 31 luglio 1977 si era fiduciosi in un gettito di 38.980 miliardi, nel secondo semestre si registrò un'entrata inferiore al previsto, tant'è che nell'ultima relazione sulla stima della previsione di cassa le entrate tributarie percepite nel 1977 vengono valutate in 34.526 miliardi.

Si pensa cioè che le entrate tributarie effettivamente acquistate nel 1977 risulteranno di 34.526 miliardi e quindi, anche se aumentate rispetto a quelle del 1976, si registrerà un buco di oltre 4.000 miliardi. Circa le entrate previste per il 1976, pari a 31.991 miliardi, gli incassi effettivi hanno rappresentato l'83 per cento, mentre nel 1977 l'incasso effettivo rappresenta l'84 per cento. Nel 1978 si prevedono entrate in aumento rispetto alle previsioni definitive del 1977, con un tasso di crescita, in termini di previsioni, del 18 per cento; siamo cioè in linea con la proiezione annuale presa in considerazione, che va dal 1975 al 1978.

A questo punto, onde darmi il tempo per più precisi approfondimenti, pregherei i colleghi di esimermi dal fare per ora altre considerazioni, nella speranza di offrire anch'io un contributo, con la mia relazione, al dibattito in Aula.

M A L F A T T I , *ministro delle finanze.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, in occasione della mia prima partecipazione a questa Commissione desidero rivolgere a voi tutti il mio saluto e l'augurio di un lavoro fruttuoso che nei prossimi giorni, nei prossimi mesi, impegnerà il Ministro delle finanze e, con lui, i colleghi dei dicasteri economici: il Ministro del tesoro ed il Mini-

stro del bilancio, insieme a tutto il Governo, per portare avanti in termini di concretezza il programma su cui il Governo ha ricevuto la fiducia.

Pertanto, condivido pienamente quanto ha detto nella discussione di ieri il senatore Bacicchi sui tempi dei lavori parlamentari che abbiamo di fronte a noi. Senza nulla togliere all'importanza di questa riunione, arricchita dalle repliche dei due relatori che ringrazio, è un dato di fatto che gli appuntamenti che abbiamo per entrare approfonditamente nel merito dei problemi all'esame sono: la discussione in Aula il 3 aprile con la Nota di variazione e, quindi, con le previsioni rettificate per quanto riguarda l'entrata e, successivamente, in maggio, il provvedimento legislativo di variazione che concreterà la manovra economica finanziaria che darà corpo al programma di Governo, rispetto a quei riferimenti precisi che qui sono stati fatti. E mi auguro, in occasione della discussione in Aula, di poter fornire elementi concreti di riferimento al senatore Polli che li ha richiesti, sia per quanto riguarda il gettito effettivo, nei primi mesi, delle entrate tributarie, con riferimento specifico all'IVA e, per le imposte dirette, alla ritenuta alla fonte, sia per quanto riguarda il contenzioso.

La mia replica sarà quindi estremamente succinta e mi riservo, in quella sede, di dare una prima delineazione di ordine generale della politica delle entrate che dovrà essere seguita dal Governo. Vorrei solamente dire, per rapidi e generici accenni, che questa linea non può che svilupparsi sul piano della continuità e, usando una frase del mio predecessore, il ministro Pandolfi, dell'incompatibilità, oltre certi limiti, che viene a determinarsi fra la manovra fiscale da un lato e la lotta all'evasione dall'altro.

Questa enunciazione ha, ovviamente, un suo significato concreto nel porre in risalto la priorità della politica complessiva da svolgere per portare avanti — appunto — in modo efficace la lotta all'evasione fiscale.

Su questo piano esistono provvedimenti urgenti, immediati da adottare ed in un quadro — diciamo così — di intervento organico che si sviluppi nel tempo e che tocchi anche, ovviamente, questioni di medio periodo che non potranno che esercitare progressivamente i propri effetti rispetto a questo obiettivo.

Quindi ci sono, da un lato, provvedimenti urgenti da adottare per ridurre l'evasione fiscale nel campo dell'IVA e pertanto, se vogliamo scendere nel dettaglio e prendere in considerazione un problema particolare, specifico, dobbiamo dare sviluppo a quella innovazione-soppressione apportata dal Parlamento per quanto riguarda il registro delle giacenze di magazzino. Questo per dire soltanto che in conseguenza di quella innovazione si tratta poi di intervenire ulteriormente. Parimenti, procedendo su questa stessa linea, dobbiamo portare avanti quanto il mio predecessore aveva più che messo allo studio, essendo urgente intervenire, per ridurre l'area di evasione dell'IVA, con l'introduzione della bolletta di accompagno per le merci viaggianti e con l'impiego delle pattuglie della Guardia di finanza che rendano efficace questa innovazione.

Dall'altro lato, su un piano di carattere più generale e, quindi, con l'intervento programmato nel medio periodo, si tratta di affrontare, come tutti sappiamo, alcuni grossissimi e complessi temi, come ad esempio quello della riforma centrale e periferica dell'Amministrazione finanziaria, per la quale si è dissodato ampiamente il terreno attraverso i risultati cui è pervenuta la Commissione presieduta dal senatore Santalco e, sulla scorta di quei risultati di provvedere con lo strumento legislativo necessario per rendere progressivamente operativa questa trasformazione che, per certi versi, è l'altro volto della riforma del sistema tributario avviato dal Parlamento.

Sempre rimanendo nell'ambito della lotta all'evasione, ringrazio il senatore Lombardini per aver sottolineato l'opportunità di una politica di potenziamento dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso. È un dato di fatto che occorrono uomini e mezzi per potenziare tutta la parte fondamentale dell'accertamento; è un dato di fatto che è necessario potenziare, anche con mezzi, il Corpo della guardia di finanza; è un dato di fatto che, nell'ambito delle strut-

ture e degli uomini, vi sono settori fondamentali dell'Amministrazione finanziaria che vanno potenziati. Cito emblematicamente, non in modo riassuntivo ma in modo esemplificativo, la necessità del potenziamento del settore delle dogane ma senza nulla anticipare, poichè mi riservo appunto di intervenire al riguardo in Aula e, soprattutto, nella discussione di politica economica che prenderà corpo con il progetto legislativo di variazione.

D'altra parte, è stata esplicitamente affermata nel discorso programmatico del Presidente del consiglio l'importanza, ai fini del *deficit*, della manovra tariffaria, che l'onorevole Grassini ha richiamato, poichè qui non si tratta soltanto di colmare buchi, ma di recuperare evidentmente un'efficienza economica che è andata gravemente deteriorandosi. Si tratta quindi di operare anche a questo scopo, nel contempo tenendo presente quel richiamo fatto in precedenza circa la compatibilità dell'azione in materia tributaria e cioè la non contraddittorietà della azione stessa in un processo del tutto disarmonico di inasprimenti delle aliquote secondo le circostanze contingenti. Ciò significherebbe difatti scardinare il sistema tributario e, per certi versi, entrare in contraddizione con se stessi rispetto all'efficacia di una politica che abbia le capacità di incidere sul fenomeno dell'evasione, se siamo convinti essere questo l'argomento principale che spetta affrontare ai responsabili della politica delle entrate tributarie.

Accenno ancora — e concludo — ad un altro provvedimento a loro noto, che è allo studio e che dovrà essere adottato, di notevole complessità e che, tuttavia, è anche esso uno strumento indispensabile di innovazione in questa materia. Mi riferisco, cioè, al provvedimento legislativo che renda efficaci — diciamo così — nel tempo le misure penali per le infrazioni fiscali e che, quindi, non le renda cronologicamente subordinate al completamento del procedimento di carattere tributario. È evidente che questa è una materia delicatissima e pertanto non sto a sottolineare la complessità di un provvedimento di questa natura. Comunque, nel quadro generale della politica degli interventi che si deve attuare, questo problema deve avere tutta la considerazione necessaria.

Credo, signor Presidente, di poter ritenere conclusa la mia breve esposizione con questi accenni estremamente succinti che ho fatto, rinnovando l'augurio, a lei ed agli onorevoli senatori, per il lavoro in comune che ci attende nella prossima seduta.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro.* Signor Presidente, onorevoli senatori, mi atterrò anch'io alla regola di una sobria sinteticità in questa mia replica, riservandomi di ampliare la mia esposizione in occasione della discussione generale in Aula.

Sono molto grato al senatore Lombardini per la sua relazione che, devo dire, ha comportato per me uno sforzo intellettuale notevole, non per una difficoltà di lettura — elogio anzi la trasparenza del ragionamento — ma per la significativa complessità del lavoro di approfondimento svolto. Pertanto, credo sia questo un contributo importante all'evoluzione della politica del Tesoro in una fase che è estremamente delicata e che non esito a definire di transizione. Stiamo venendo da un sistema in cui i quadri di riferimento erano estremamente labili, le capacità di coordinamento insufficienti; stiamo acquisendo risultati, ma abbiamo dinanzi ancora un tragitto molto complesso.

Ringrazio, oltre il senatore Giovanniello, il quale si è cimentato con una materia che è stata a lungo la mia, il senatore Bacicchi per il suo intervento di ieri e vorrei, poi, nell'esame degli emendamenti, dargli qualche risposta più approfondita e puntuale. Ringrazio anche il senatore Basadonna, che ha chiosato il programma del nuovo Governo; il senatore Polli, che ha svolto alcune considerazioni che avranno, poi, risposta puntuale da parte del Ministro delle finanze per le questioni che riguardano l'andamento del gettito fiscale; da ultimo, il senatore Grassini, che mi ha consentito di prendere alcuni appunti sull'agenda che contiene i miei impegni.

Io vorrei innanzitutto dire che noi abbiamo, attualmente, un calendario operativo che abbiamo definito. Confermo che nella nota di variazione, che il Consiglio dei ministri

approverà il giorno 30 marzo e che quindi sarà disponibile per essere discussa insieme al disegno di legge di bilancio per l'altra settimana, sarà inclusa la copertura del provvedimento di fiscalizzazione per altri due mesi, cioè fino alla fine di maggio. Questa mi pare che fosse una delle richieste del senatore Bacicchi e mi sembra che su questo punto ci sia il consenso generale.

Riteniamo di orientarci piuttosto su una copertura per un bimestre che non per un singolo mese: questo per dare tempo, poi, al Parlamento nel disegno di legge di merito, che sarà un provvedimento di conversione di un decreto-legge, di vedere meglio anche alcuni aspetti che riguardano le tecniche della fiscalizzazione degli oneri sociali.

La cifra mensile è di 125 miliardi; quindi si tratta di una provvista per i primi quattro mesi dell'anno di 500 miliardi, a cui si aggiungerebbero 125 miliardi per il quinto mese, cioè per il mese di maggio.

Confermo che vi sarà successivamente un provvedimento legislativo di variazione di bilancio che definirei maggiore. Devo dire che si tratta di un provvedimento di estremo impegno; quello che tradurrà in misure di legge le indicazioni contenute nel programma del Governo, sia dal lato delle entrate, sia dal lato della spesa; provvedimento molto impegnativo in quanto esso non può essere adottato prima che si sia ottenuto l'indispensabile consenso delle parti sociali su alcune misure.

Ora, io ho indicato la seconda metà di maggio come epoca nella quale il provvedimento verrà approvato dal Consiglio dei ministri; ma è chiaro che si tratta di una scadenza che pone già dei problemi molto seri all'attività di Governo, all'attività, poi, della maggioranza parlamentare quando sarà chiamata ad esprimersi su misure che, indubbiamente, sono complesse e difficili appunto per il necessario grado di consenso che deve essere preventivamente ottenuto.

Vorrei anche aggiungere che esiste, poi, una difficoltà oggettiva della quale è bene che cominciamo a prendere atto fin da adesso: noi interveniamo sui conti del 1978 avendo a disposizione una porzione limitata di anno su cui agire.

Vorrei ricordare, per quanto concerne le entrate, che quando si agisce, per esempio, sulle imposizioni indirette è chiaro che ogni giorno che viene sottratto all'intero anno comporta una diminuzione di gettito. Ma questo vale anche dal punto di vista dei tagli di spesa perchè, quando si tratta di spese di trasferimento o di spese correnti, detti tagli ovviamente hanno un'efficacia quantitativa misurata nell'esercizio finanziario che è direttamente proporzionale al periodo di operatività delle disposizioni che si devono introdurre.

Questi sono alcuni nodi che sono già molto presenti ai responsabili della politica economica del Governo in questo momento. Ne ho voluto fare un'anticipazione immediata perchè i nostri propositi, le nostre determinazioni non siano viziati da irrealismo. Occorre misurare sin da adesso le difficoltà gravi che ci stanno di fronte.

Vorrei poi aggiungere, per quanto riguarda il calendario, che il Governo è perfettamente d'accordo con il proposito di un immediato inizio della discussione del disegno di legge n. 1095, che concerne la revisione delle norme di contabilità generale dello Stato per quanto riguarda il bilancio. È un provvedimento di grande importanza; è quello, ad esempio, che ci imporrà l'obbligo e ci consentirà l'opportunità della preparazione di un bilancio triennale per il 1979, il 1980 e il 1981. Basta pensare a questo solo punto per rendersi conto dell'importanza del provvedimento, che, tra l'altro, completa la serie dei provvedimenti già adottati in passato, in modo particolare con la legge n. 407 del 1977.

Vorrei, ora, passare subito da questo calendario o itinerario parlamentare a un diverso e più ampio calendario o itinerario, semplicemente per dire qui quali sono attualmente alcuni problemi preliminari che sono dinanzi all'attenzione del Tesoro, riservandomi, poi, in Aula, di entrare invece più specificatamente nel merito delle questioni, pago per il momento di avere affidato alla stima della previsione di cassa per l'anno 1978 per il settore pubblico, che è stato l'ultimo atto del mio predecessore, le linee generali del quadro di riferimento indispensabili per questa materia.

L'itinerario che noi stiamo percorrendo parte dall'avvento di nuove metodologie per la valutazione delle grandezze macroeconomiche che interessano la responsabilità del Tesoro dello Stato. Noi abbiamo finito per ricevere nel nostro sistema delle metodologie già affermate in altri sistemi. Mi riferisco in modo particolare all'avvento, verso la fine degli anni '60, nelle classificazioni normalizzate di carattere internazionale, in modo particolare di quelle fatte proprie dalle autorità monetarie internazionali, del calcolo dell'espansione del credito totale interno come grande variabile, che costituisce base di partenza, poi, per le decisioni, che sono di competenza dell'autorità del Tesoro. La *Domestic credit expansion* (DCE in sigla) è — com'è noto — la prima grandezza che viene presa in considerazione ogni qualvolta un prestatore internazionale, come il Fondo monetario internazionale, deve negoziare dei prestiti che hanno carattere *conditional*, cioè dei prestiti legati alla formalizzazione della volontà politica di un governo di attenersi a certe regole di comportamento.

L'espansione del credito globale interno da qualche anno è diventata anche per noi una primaria grandezza di riferimento. All'interno di questa grandezza — com'è noto — se ne collocano due: il fabbisogno del Tesoro e la quota dell'espansione del credito totale interno, che è destinata invece all'economia.

Il fabbisogno del Tesoro è anch'esso una grandezza internazionalmente riconosciuta e presa normalmente a base dei calcoli a cui ho fatto cenno. *Public sector borrowing requirement* (PSBR in sigla), in sostanza, la quota dell'espansione del credito totale interno che viene direttamente utilizzata dal Tesoro.

Esistono, però, due fondamentali problemi a questo punto.

Il primo problema è quello di determinare una linea di confine accettabile tra la quota del credito totale interno destinata al fabbisogno del Tesoro e la quota destinata all'economia. Qui siamo ancora in cammino; non siamo arrivati ancora — lo devo dire — ad una linea di confine sicura. Ad esempio, la fiscalizzazione degli oneri sociali era ed è in un certo senso ancora — ma provvederemo a camminare in questa strada — considerata come una cifra imputabile al fabbisogno del Tesoro in quanto è formalmente nel bilancio dello Stato la copertura di questa cifra che viene erogata alle imprese. Ma è abbastanza evidente che la fiscalizzazione degli oneri sociali è una quota che va imputata invece all'economia e non al Tesoro. Quest'ultimo, in sostanza, è un tramite ma non è il destinatario finale.

Esistono, poi, altri problemi di depurazione di cifre che noi siamo convenzionalmente abituati, nelle nostre tradizioni contabili, a tenere dentro il fabbisogno del Tesoro e che vanno, invece, spostate verso l'economia. Questa operazione è indispensabile, anche per non incorrere in errori di manovra complessiva, perchè l'obiettivo di destinare la quota sufficiente per lo sviluppo economico del credito totale interno aggiuntivo che si rende disponibile in un anno comporta delle misure differenti, per esempio, di carattere fiscale, a seconda della dimensione che prende la quota residua rispetto alla quota prelevata dal Tesoro. Se la quota residua è maggiore di quella che risulta da calcoli non appropriati è chiaro che la manovra deve avere una dimensione diversa.

Vi è, poi, un secondo problema ancora più grave, che deriva dall'assunzione di queste grandezze come quadro di riferimento per la politica del Tesoro, ed è che non è immaginabile la definizione di un fabbisogno del Tesoro senza avere un quadro normalizzato dei conti del settore pubblico allargato. In altre parole la grandezza « fabbisogno del Tesoro » ha un senso soltanto se essa esprime i conti del settore pubblico allargato.

Noi abbiamo cominciato a fare i conti del settore pubblico allargato, praticamente, al di là di alcuni esercizi preliminari che erano stati fatti prima, solo in occasione del negoziato che ci ha portato alla lettera di intenti del marzo 1977. Quindi, in pratica, la Pubblica amministrazione del nostro Paese ha cominciato ad esercitarsi sui conti del settore pubblico allargato nell'ultimo trimestre del 1977, partendo da condizioni conoscitive del tutto precarie ed insufficienti.

Queste condizioni hanno cominciato ad essere soltanto nei tempi più recenti miglio-

ri che nel passato; ma sono ancora lontane dall'avere quel grado di rigore e di attendibilità che è indispensabile per dare rilievo esatto alle cifre che ne risultano.

Si è parlato a lungo di « danza delle cifre », ma la danza delle cifre è spiegata dal fatto che noi siamo soltanto a metà della strada necessaria per avere realmente i conti del settore pubblico allargato. E cito soltanto un punto per rendere un po' meno astratta la mia affermazione: prendiamo i cosiddetti consolidamenti o liquidamenti, voce nuova che è venuta in risalto da quando si è approfondita l'analisi dei rapporti tra il Tesoro dello Stato e gli enti ospedalieri per il tramite del Fondo nazionale ospedaliero. Che cosa è risultato? Che mentre nella prima valutazione del settore pubblico allargato ci si limitava a considerare i trasferimenti dallo Stato al Fondo nazionale ospedaliero e dei loro propri conti, oggi si è cominciato ad assumere dentro i conti del settore pubblico allargato anche le erogazioni degli enti ospedalieri che prima non venivano contabilizzate. Il fenomeno, in sostanza, si è determinato con questa sequenza: gli ospedali avevano debiti verso i fornitori; le erogazioni del Tesoro erano insufficienti; si determinava, allora, un approvvigionamento, ordinariamente sul sistema bancario per poter pagare i fornitori. Si è, quindi, sostituito un debito verso il fornitore con un debito verso le banche, ma quando questo debito verso le banche è diventato insostenibile ecco che, allora, è stasto di nuovo chiamato in causa il Tesoro e il Tesoro ha cominciato un'operazione di sostituzione del creditore sostituendosi, esso Tesoro, come creditore, alle banche attraverso la emissione di certificati di credito. È chiaro che con questa operazione che viene chiamata, a mio giudizio impropriamente, operazione di consolidamento (è stata proposta la nuova terminologia « liquidamento » che potrebbe essere anche adottata perchè « consolidamento » significa trasformare un debito a breve o a medio, il che non è esattamente in questo caso), dicevo dunque che attraverso questa operazione, chiamata impropriamente di consolidamento e che potremo convenzionalmente chiamare di liquidamento, è venuta emergendo una posizione debitoria che era prima del tutto ignorata, per cui non abbiamo ancora compiuto fino in fondo l'operazione stessa. Ecco, allora, il secondo punto che qui vorrei sottolineare: noi abbiamo come obiettivo da raggiungere con priorità assoluta quello della omogeneità dei conti delle autorità che insistono nel settore pubblico allargato, conti del Tesoro da un lato, conti delle autorità decentrate dall'altro, intendendo per autorità decentrate quelle delle aziende autonome, del settore ospedaliero, dell'ENEL, degli enti portuali, tenendo conto che gli istituti della sicurezza sociale rientrano già più direttamente nei conti della Pubblica amministrazione. Noi abbiamo uno strumento molto importante che è il disegno di legge n. 1095 ed io mi riserbo di vedere, in stretta collaborazione con la Commissione bilancio del Senato, se è necessario apportare qualche emendamento per rendere ancora più chiaro questo obiettivo. Avremo, poi, da fare uno sforzo molto notevole sul piano del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato; infatti, dobbiamo assicurare una conoscenza il più possibile diretta ed immediata dei conti delle autorità decentrate. Mi propongo anche di arrivare a tappe forzate verso l'obiettivo della pubblicazione di questi dati per ovviare all'inconveniente che, a mio giudizio è gravissimo e che getta una luce di minore credibilità sulle intere decisioni del Governo e del Parlamento, per cui ad ogni trattativa internazionale (stiamo per riprenderne due, con il Fondo monetario e con la CEE) con le parti sociali e ad ogni trattativa per la formazione di un Governo si debbano azzerare i conti precedenti e ricominciare tutto da capo con un faticoso lavoro di ricostruzione. Bisogna che questi dati conoscitivi siano, di volta in volta, oggettivamente a disposizione senza dover essere ricostruiti.

Questo è un obiettivo che può sembrare semplice, in realtà è molto ambizioso perchè è ostacolato, a volte, da scadenze temporali che non sono facilmente conciliabili e da una serie di altri impegni. Ma a questa operazione, che ritengo primaria, ne aggiungo subito un'altra prendendo lo spunto

da un'interessante annotazione, tra le tante, del senatore Lombardini: una volta che abbiamo registrato in un'unica tavola i punti del settore pubblico allargato, abbiamo bisogno, per quanto riguarda gli apprezzamenti delle previsioni di cassa, di applicare la regola dell'effettività, regola che è stata disgraziatamente abbandonata da tempo nelle valutazioni di spesa, appesantendo i nostri bilanci e togliendo loro il significato reale e ciò ha indotto a manovre improprie anche di approvvigionamento della Tesoreria, rendendo in sostanza arbitraria e quindi anche suscettibile di censura la condotta del Tesoro. Questo è un impegno che dobbiamo assumere ed io vedrò se non sia il caso di utilizzare qualche strumento *ad hoc* per un controllo sulle cifre che le singole amministrazioni propongono al Tesoro perchè vengano iscritte nel bilancio dello Stato e nel conto del settore pubblico allargato per essere finanziate. In altre parole, se la capacità di spesa è « x » in un anno, non è ammissibile che la postazione di bilancio, anche in termini di cassa, sia portata a « 3 x » semplicemente per ragioni di facciata o per dire che alcuni obiettivi si devono necessariamente raggiungere. Colgo l'affermazione iniziale del senatore Bacicchi che ieri diceva che occorre coerenza e concretezza; la regola dell'effettività mi pare che sia il primo prodotto di una regola di coerenza e di concretezza. Io sento come un impegno estremamente severo l'obbligo di usare lealtà, ad esempio, verso le parti sociali alle quali chiediamo sacrifici e sarebbe sleale condotta quella di presentare investimenti mirabolanti, di cui sappiamo che solo una piccola parte potrà essere eseguita, come contropartita dei sacrifici che chiediamo. Bisognerebbe avere il coraggio di dire che i tempi sono tali per cui tale è la nostra capacità, naturalmente con la volontà di migliorare i nostri meccanismi di spesa e di risarcire la Pubblica amministrazione della sua inferiorità storica, cioè della scarsa capacità di far seguire effettive erogazioni di spesa ai propositi che vengono iscritti nelle cifre di bilancio. Questo è un impegno di natura politica, però occorre preliminarmente partire dall'operazione che consiste nell'applicare la regola dell'effettività delle previsioni.

P R E S I D E N T E . Questa è anche una responsabilità che ricade sul Parlamento.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro.* Parlo per quanto riguarda il Governo, ma sono lieto che l'onorevole Presidente abbia colto il significato generale di questa affermazione. Tutti coloro che possono essere destinatari di questo ammonimento, cominciando da me stesso, possono tranquillamente prenderlo per sè.

Fatte queste operazioni preliminari, avremo la cornice per le decisioni di merito, per le decisioni propriamente politiche che dovremo prendere. Ho già accennato prima, quando parlavo di un itinerario parlamentare, che il provvedimento di variazione della seconda metà di maggio comporta già esso difficilissime decisioni che includono anche il consenso delle parti sociali; ecco, quindi, che questo secondo itinerario più ampio, cioè la normalizzazione dei conti del settore pubblico allargato con regole più precise, si estende subito al calendario che comporta decisioni di merito a partire già dal mese di aprile e dal mese di maggio per trovare, poi, uno sbocco significativo nella formazione del bilancio dello Stato per il 1979 e nella predisposizione della legge finanziaria, che quest'anno includerà anche i provvedimenti di entrata oltre quelli di spesa. Tutto questo nella cornice del bilancio triennale che sarà fatto se, come vivamente auspico, il disegno di legge n. 1095 potrà tradursi in legge.

Ho voluto dare a questa mia replica un carattere, come loro avranno potuto comprendere, meramente preliminare di primissimo approccio che serva di base per svolgere ulteriori considerazioni nella replica.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni.* Credo di poter essere molto sintetico, in aderenza a quanto hanno fatto i colleghi, sia per l'intesa intervenuta sia per la consistenza che si avrà nel dibattito in Aula; una consisten-

za resa ancora maggiore e importante dalla sinteticità che il dibattito sulla fiducia ha avuto e contemporaneamente anche perchè in sede di discussione del bilancio è stato possibile qui puntualizzare una serie di elementi. Una cosa, su cui mi pare siano l'accordo anche il Ministro del tesoro e il relatore, mi sembra importante puntualizzare e cioè che, pur in una discussione così sintetica, non vorrei che il Parlamento ritenesse che sei mesi — quanto è durato il travaglio di forze sociali, politiche, del Governo stesso — vengano ridotti soltanto alla maggiore trasparenza delle stesse cifre sulle quali abbiamo continuato a roteare nel corso di questo periodo. Sarebbe stato molto grave se tanti sforzi e un evento politico così importante, come è stato il costituirsi di una nuova maggioranza politica, venissero misurati soltanto sul concretarsi di una maggiore trasparenza in ordine ad una impostazione che già con la Relazione previsionale e programmatica era stata data. Non mi pare che il programma di un Governo di questo tipo, in un momento come questo, possa dirsi meramente preliminare, limitato soltanto ad avere individuato in 29.500 miliardi — ormai cifra ufficiale indiscutibile — tutto il travaglio di questo periodo. Non credo che la cultura economica, le forze sociali, i sindacati, il Parlamento si sarebbero affaticati solo per una operazione che, in fondo, bastava affidare alla tecnica di qualche ragioneria che giustamente il ministro Pandolfi sollecita debba essere celermente aggiornata.

Il significato complessivo delle operazioni è di gran lunga più importante e sta cioè nell'aver colto il senso di quello che si pensava all'indomani di un'operazione meramente congiunturale e non nel fare seguire un'altra operazione congiunturale, come facilmente si potrebbe fraintendere travisando il senso delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio. Questa operazione non è stata congiunturale e lo dimostra la relazione, sia pure meramente documentale, del 31 marzo.

Allora, detto questo, qual è il punto secondo me che noi abbiamo davanti? Cosa c'è dietro il calendario di impegni che il ministro del Tesoro giustamente ha presentato e che cosa deve accompagnarlo nella sua attività? Deve, a mio avviso, accompagnarlo il prosieguo del tipo di processo per ricostituire, attraverso quella che si continua a chiamare la programmazione economica in forme nuove, la possibilità di passaggio da una situazione che era totalmente sfuggita di controllo — come era avvenuto nell'autunno del 1976 — alla ripresa di un controllo della situazione in termini più pieni, compiuta non solo nel suo significato monetario, ma nel significato di governo di una società industriale. Questo, in definitiva, è il significato della ripresa, di un tipo particolare di programmazione.

Certo, senza indulgere alla suggestione, che pure è giusto che in sede di alcuni partiti avvenga, di formulare modelli astratti di società, è necessario che la ripresa si traduca in una effettività del governare. Sotto questo profilo e sotto questo aspetto credo che in sede di dibattito d'Assemblea, questo debba essere il tema centrale, l'oggetto del dibattito. Non a caso, in alcune sempre puntuali interruzioni del Presidente, poco fa il problema era condensato in una battuta: « Bisogna dimostrare che governiamo veramente insieme ». Il problema, secondo me, non è quello di procedere genericamente. Non a caso è stato deciso, per quanto concerne la nuova legge sulla contabilità generale dello Stato, sia dal Ministero del tesoro che dalla Commissione, di dedicare a quella legge non solo una normale discussione ma un compiuto giudizio critico. È infatti quella la sede nella quale le procedure per il governo del Paese vengono portate avanti in modo corretto. Certo, la contabilità generale dello Stato riguarda lo Stato, ma proprio il concetto del Tesoro allargato ha dimostrato l'assoluta interdipendenza tra la finanza pubblica e le possibilità di prospettiva di sviluppo dell'economia.

I giudizi veramente critici, quelli serenamente critici, dipendono proprio da questo, cioè dall'aver collegato certe prospettive e certi obiettivi della realtà sociale ed economica del Paese alla concretezza delle disponibilità delle risorse esistenti. È questa una legge che discrimina una politica program-

matica, però proprio per questo la legge richiede tutti gli approfondimenti del caso. Il concetto di Tesoro allargato è importantissimo come strumento, ma uno degli equivoci di quella legge è di immaginare il Tesoro allargato come categoria giuridica direttamente collegabile in ordinamenti, laddove il bilancio di un ordinamento giuridico della spesa pubblica, e quindi sotto questo profilo in presenza di documenti e tabelle che diano trasparenza, non deve essere confuso con le categorie giuridiche che attendono all'attività delle istituzioni; istituzioni che devono, in un sistema come il nostro, conservare il loro pluralismo. Si possono immaginare tecniche finanziarie di unificazione della tesoreria, ma non si può semplicisticamente affermare che esigenze necessarie e indispensabili, come quella dell'unità dei flussi pubblici, comportino la scomparsa di un sistema istituzionale che è stato consolidato nella pluralità dei soggetti pubblici e nella pluralità di soggetti esponenziali come quelli nostri. Questa pluralità dei soggetti pubblici dà la garanzia di un pluralismo della società e dell'economia. Sono due fatti molto più interdipendenti di quanto si creda. Non si combattono battaglie per l'iniziativa privata nell'economia senza ammettere il pluralismo nella completezza dei soggetti. Sarebbe uno degli errori più grossi che si possa avere sotto questo profilo. Ciò non toglie che aggiustamenti, espedienti, tecniche per garantire l'unità della finanza pubblica si possano escogitare, ma la tecnica per garantire l'unità della gestione della finanza pubblica si può fare senza violare il pluralismo istituzionale del sistema pubblico, che è la premessa dello svolgimento dell'iniziativa privata. In connessione con questa legge viene in evidenza un problema antico, che ci dobbiamo proporre non tanto per avere quell'effettività di spesa, ma per ottenere quell'effettività di prelievo. Noi ci portiamo dietro un grosso equivoco: con la emanazione della Costituzione nacque subito, per ragioni che non è il caso in questo momento di ricordare, la distinzione che fece propria l'allora giurisprudenza della Corte di cassazione, distinzione tra norme direttamente imperative e norme meramente programmatiche. Si ritenne che una norma operativa non fosse una norma programmatica. L'articolo 81, invece, era da interpretare come norma direttamente operativa che però, come tutte le norme della Costituzione, era anche una norma programmatica, dovendo avere l'articolo 81 una sua esplicitazione attraverso una norma di attuazione. L'articolo 81 non può essere ritenuto valido solo nel suo significato immediato che gli dette la giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte di cassazione, in assenza della Corte costituzionale. Sotto questo profilo anche questo tema dell'attuazione dell'articolo 81 diventa importante, collaterale ad una legge sulla contabilità dello Stato, per garantire quel tipo di effettività di cui dianzi si è parlato. Per cui, secondo me, il provvedimento di variazione di maggior peso, quello del maggio, dovrà essere emanato anche perchè lo richiedono una serie di procedure parlamentari che in questo periodo sono proliferate.

In una situazione di questo tipo la regolarità delle procedure parlamentari è molto importante per avere questo tipo di controllo. Si potrebbe quindi essere interessati a moltiplicare le udienze per cui si è continuamente sollecitati a fornire sempre risposte che rinviamo all'altro tipo di Commissione. E allora, secondo me, sotto questo profilo sarà molto importante che tutta la legislazione di tipo programmatorio che si è venuta sviluppando nel corso di questo periodo incontri da parte della Commissione una considerazione particolare, al fine di accertare quale aggiustamento occorra per evitare quella serie di disparità di forme di controllo che è viziante per la attività programmatoria ma lo è, a mio avviso, ancora più gravemente per qualsiasi funzione di effettivo controllo da parte del Parlamento.

Quindi, con la relazione che verrà presentata, richiamando un'idea che era stata consolidata in una fase di questa semestrale trattativa politica, a vari livelli, credo si renderebbe esplicito quello che è lo stato di avanzamento, sotto il profilo delle nuove procedure programmatorie in relazione al

piano industriale, al piano « quadrifoglio », alla politica energetica, che hanno trovato basi importanti in questo periodo, ma a maggio dovranno avere dal Parlamento, in parallelo con la politica di bilancio, un punto di riferimento specifico in ordine alle varie scadenze ed ai vari riferimenti della Commissione.

Mi sembra dunque importante aver fatto le suddette precisazioni perchè non venissero travisati i significati politici proprio in quell'esame del bilancio che rappresenta uno dei lati più tipici del rapporto tra Esecutivo e Parlamento e proprio dopo che si è dato corso ad una novità importante quale quella rappresentata dall'accordo politico in atto.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame dell'unico ordine del giorno presentato, che reca la firma dei senatori Bacicchi e Bollini ed è così formulato:

La 5ª Commissione permanente del Senato,

in relazione all'aumento dello stanziamento della spesa concernente il centro elettronico per la raccolta dei dati del Ministero di grazia e giustizia,

impegna il Governo a operare un collegamento organico con l'analogo centro elettronico del Ministero dell'interno, in modo da ottenere la piena e razionale utilizzazione di entrambi gli impianti, l'uniformità delle rilevazioni e la finalizzazione della raccolta dei dati anche per una più efficace lotta contro la criminalità.

(0/912/1/5)

L O M B A R D I N I , *relatore generale per la spesa.* Sono favorevole all'ordine del giorno.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni.* Il Governo accoglie l'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . I senatori Bacicchi e Bollini hanno presentato anche una serie di emendamenti alle tabelle nn. 2, 4 e 5, che ora esamineremo.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni.* Vorrei pregare i proponenti di presentare i loro emendamenti in Aula, soprassedendo in questa sede, poichè spero sia possibile nel frattempo acquisire tutti gli elementi necessari sulla materia. Mi sembra infatti che la loro formulazione, in qualche caso, sia stata ispirata da equivoci.

B A C I C C H I . Ma il Regolamento del Senato consente la presentazione in Aula di emendamenti solo se presentati e non accolti in Commissione.

P R E S I D E N T E . Senatore Bacicchi, poichè abbiamo la certezza che in Assemblea verrà presentata una Nota di variazione, riguardante i totali di spesa di più tabelle, mi pare che il Regolamento preveda la possibilità di presentazione di nuovi emendamenti in quella sede, appunto in relazione alla Nota di variazione. Si tratta del resto di emendamenti attinenti, come dicevo, alle varie tabelle, sia per l'entrata che per la spesa, per cui è possibile riproporli in relazione alla Nota di variazione.

B A C I C C H I . Ci riserviamo allora di ripresentare i nostri emendamenti come emendamenti alla Nota di variazione. Prego comunque il Presidente di volerne dare lettura.

P R E S I D E N T E . Iniziamo allora dagli emendamenti alla tabella n. 5. I senatori Bacicchi e Bollini propongono un emendamento tendente a sostituire, al capitolo 1501 — Rubrica n. 2 - Amministrazione giudiziaria (Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo — cifre « 92.500.000.000 » con le altre: « 93.600.000.000 ». Propongono altresì un emendamento tendente a sostituire, al capitolo 1584 (Spese per il funzionamento dei corsi per il perfezionamento degli uditori giudiziari e per la preparazione dei magistrati...), le cifre « 63.000.000 » con le altre: « 500.000.000 ».

Gli stessi proponenti hanno poi presentato un emendamento alla tabella n. 4: « Capitolo 1134 - (Spese per l'elaborazione di progetti pilota, ecc.). Sostituire la competenza di lire 484.000.000 con: *per memoria* ».

Infine i senatori Bacicchi e Bollini hanno proposto la soppressione, alla tabella n. 2, dei capitoli nn. 3546, 3547, 3817, 3987, 4043.

Gli emendamenti sono già stati illustrati in sede di discussione generale.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro.* Sono comunque in grado di fornire subito alcuni chiarimenti. Per il primo devo dire che il fondo globale reca già una previsione di 10.257 milioni per la revisione delle retribuzioni in relazione a variazioni dei ruoli organici del Ministero di grazia e giustizia.

Quindi la cifra è, a giudizio dell'Amministrazione, ampiamente capiente, anche perchè poggia su una previsione abbastanza larga; poi, com'è noto, esiste sempre un qualche margine di sfasatura, come ad esempio relativamente alle assunzioni in base a concorso.

Quindi, essendoci in aggiunta alla cifra iscritta in bilancio una riserva nel fondo globale per 10 miliardi e 257 milioni, si ritiene che la cifra di 1 miliardo e 100 milioni vi sia ampiamente contenuta.

Per quanto attiene all'emendamento delle spese per il funzionamento dei corsi di perfezionamento per gli uditori giudiziari, sono d'accordo nel merito. Questo emendamento vorremmo però inserirlo, dato che vi sono alcune norme analoghe ed anche per evitare sfasature, nel *minibudget.* Prendo pertanto l'impegno di introdurlo nel provvedimento legislativo di variazione del bilancio dove operiamo una ricognizione più accurata dei capitoli, in quanto la Nota di variazione è più sintetica e riguarda soltanto alcune apposizioni di maggior rilievo.

Per quanto attiene poi al capitolo 1134, mi risulta che l'emendamento proposto è già stato presentato e respinto dalla Commissione in sede di esame della tabella n. 4.

M O R L I N O , *ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di ministro per le regioni.* Infatti, poichè venne respinto dovrebbe essere precluso in questa sede.

P R E S I D E N T E . Esatto, è precluso in questa sede, ma è presentabile in Aula.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro.* Mi pare allora che il problema sia stato chiarito.

Confermo comunque, in base alle osservazioni fatte dal senatore Bacicchi, che sul capitolo 1134 della tabella n. 4 esistono residui passivi al 31 dicembre 1976 per 4 miliardi e 140 milioni.

Per quanto attiene poi agli altri emendamenti alla tabella n. 2, uno riguarda una agevolazione dovuta per legge che consiste, cioè, negli 88 milioni e mezzo del capitolo 3547, concernenti l'indennità ai Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali, per cui questo capitolo non è sopprimibile.

Gli altri emendamenti sono pure interessanti, ma cozzano purtroppo contro l'attuale situazione della Presidenza del Consiglio che ricorre a delle forme che indubbiamente non sono quelle normali e che hanno un po' il sapore di espediente in quanto, non avendo propri ruoli, allora la Presidenza del Consiglio ha la possibilità di usufruire di collaborazioni — per così dire — esterne. Credo sia questa una ragione in più perchè, forse profittando della circostanza di una larga base parlamentare, si affronti il grande tema del riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda l'ultimo emendamento alla tabella n. 2, che è quello relativo al capitolo 4034, ci risulta che è in corso un progetto per un collegamento col sistema informativo del massimario della Cassazione. Ora, dovremmo meglio verificare la congruenza di questa apposizine con i lavori che sono effettivamente in corso. Vorrei pertanto riservarmi, previa informazione diretta al senatore Bacicchi, di esaminare la questione in occasione del *minibudget.*

B A C I C C H I . Signor Presidente, vorrei fare rapidamente alcune considerazioni, innanzitutto sui due emendamenti che pre-

vedono aumento di spesa. Per quanto attiene all'emendamento riguardante spese per il funzionamento dei corsi per il perfezionamento degli uditori giudiziari, posso anche ritenermi soddisfatto di quanto il ministro Pandolfi ha affermato, nel senso che sono d'accordo nel rivedere la questione nel *minibudget*.

Per quanto riguarda invece l'altro emendamento, molto opportunamente e correttamente il Ministro ha fatto rilevare che nel fondo globale ci sono 10 miliardi e 200 milioni per ulteriori provvedimenti legislativi riguardanti il personale del Ministero della giustizia. Secondo noi, peraltro, c'è una particolare urgenza di agire e, poichè la legge consente le assunzioni temporanee per chiamata, il fatto di poter apportare nel bilancio questa variazione consente di provvedere immediatamente a ricoprire quei 500 posti di impiegati esecutivi. Rimane certamente da affrontare il problema del fondo globale che dovrà essere risolto mediante un nuovo provvedimento legislativo che dovrà esaminare l'intero problema e per questo impiegheremo parecchio tempo.

Tenendo conto di tutto ciò, ritengo utile accogliere il suggerimento del Presidente, di riproporre cioè eventualmente tutti questi emendamenti con riferimento alla preannunciata Nota di variazione. Vorrei quindi sottoporre al Governo ed ai colleghi le necessità di procedere alla variazione della posta di bilancio sul capitolo 1501, cosicchè si possa operare con l'immediatezza ai fini dell'incremento di organico, cosa questa tanto urgente e necessaria e di cui mi sono reso personalmente conto partecipando ad un incontro al quale erano presenti numerosi magistrati e in cui si discuteva della situazione nella quale essi operano e lavorano. È emerso così che il giudice potrebbe sbrigare molte più cause e risolvere molte più questioni se materialmente avesse chi scrive a macchina gli atti necessari.

In sostanza, prendo atto dei chiarimenti forniti dall'onorevole Pandolfi, per cui ritiro per il momento gli emendamenti, riservandomi di riproporre in Aula, con un emendamento, in connessione con la Nota di variazione, il problema di un adeguato potenziamento degli uffici giudiziari.

P R E S I D E N T E . La 7ª Commissione ha accolto, nella seduta del 19 ottobre 1977, una serie di emendamenti allo stato di previsione della spesa del Ministero dei beni culturali. Ne do lettura.

Al capitolo 1074 elevare lo stanziamento da lire 50.000.000 a lire 120.000.000.

Al capitolo 2035, nella denominazione, sostituire le parole: « , incluse quelle per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori », con le altre: « , comprese le indennità di missione e per ogni altra occorrenza inerente ».

Al capitolo 2038, nella denominazione, sostituire le parole: « , incluse le spese per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori », con le altre: « Oneri per la direzione e l'assistenza ai lavori, comprese le indennità di missione e per ogni altra occorrenza inerente ».

Al capitolo 2041, ridurre lo stanziamento da lire 2.925.000.000 a lire 2.806.000.000.

Al capitolo 2045, nella denominazione, sostituire le parole « , incluse quelle per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori », con le altre: « Oneri per la direzione locale, l'assistenza ai lavori, comprese le indennità di missione e per ogni altra occorrenza inerente ».

Al capitolo 2104, nella denominazione, sostituire le parole « Spese per accertamenti tecnici, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori », con le altre: « Oneri per la direzione locale e l'assistenza ai lavori comprese le indennità di missione e per ogni altra occorrenza inerente ».

Al capitolo 2113, nella denominazione, aggiungere, in fine, le parole « Oneri per la direzione locale, l'assistenza ai lavori, comprese le indennità di missione e per ogni altra occorrenza inerente »; allo stesso capitolo ridurre lo stanziamento da lire 3 miliardi a lire 2.930.000.000.

Al capitolo 3042 elevare lo stanziamento da lire 81.000.000 a lire 200.000.000.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro*. Si tratta di variazioni, sia nelle apposizioni,

sia nei titoli dei capitoli, che riguardano il settore del turismo. Si tratta di variazioni in aumento e in diminuzione che, complessivamente, lasciano inalterato l'equilibrio esistente.

Tuttavia, il Governo esprime parere contrario per la ragione che la variazione nella denominazione dei capitoli tende sostanzialmente ad includere nelle denominazioni attuali, che riguardano — ad esempio — spese per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori, anche le voci relative alle indennità di missione e ad ogni altra occorrenza inerente. In altre parole esiste un doppio trasferimento da rubrica a rubrica. La questione va valutata con una qualche cautela: ci riserviamo di disaggregare i capitoli, ma con una propria imputazione alle rubriche interessate. Quindi il parere del Governo, per questa fondamentale ragione, non è favorevole agli emendamenti che sono stati accolti dalla 7ª Commissione il 19 ottobre 1977.

B A C I C C H I . Signor Ministro, vorrei riproporre una questione già sollevata ieri, cioè la risposta in merito ai crediti alla esportazione (materia che sarà ripresa nella seconda nota di variazione) e quella riguardante la ferrovia Alifana. C'è una legge che prescrive che sia fornita una risposta al problema, ma la legge di bilancio pare averlo dimenticato; pare anche che ci sia una richiesta precisa — m'informano i colleghi dell'area napoletana — da parte del Ministero dei trasporti a questo proposito.

P A N D O L F I , *ministro del tesoro.* Confermo quest'ultimo punto.

Senatore Bacicchi, circa l'articolo 40 della legge di bilancio, cioè i crediti all'esportazione, posso assicurare che con il provvedimento legislativo di variazione (non con la nota) verranno fatte due operazioni, si rivedrà la cifra del *plafond* (fissato in 2.500 miliardi) e la si eleverà; inoltre si prevederà la quota destinata agli interessi per i crediti agevolati, esattamente nel senso da lei chiesto ieri.

Per quanto riguarda la ferrovia Alifana, ella ha perfettamente ragione: includeremo, sempre nel provvedimento legislativo di variazione del bilancio, la somma di otto miliardi per il 1978.

L O M B A R D I N I , *relatore generale per la spesa.* Sugli emendamenti approvati dalla 7ª Commissione, condivido la risposta del Governo e mi associo alle sue conclusioni.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti gli otto emendamenti accolti dalla 7ª Commissione, ai quali sia il Governo che il relatore hanno dichiarato di essere contrari.

Non sono accolti.

Abbiamo così concluso l'esame del disegno di legge.

Propongo che la Commissione conferisca ai relatori generali senatori Lombardini e Giovanniello il mandato di presentare la relazione all'Assemblea.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 12,25.

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